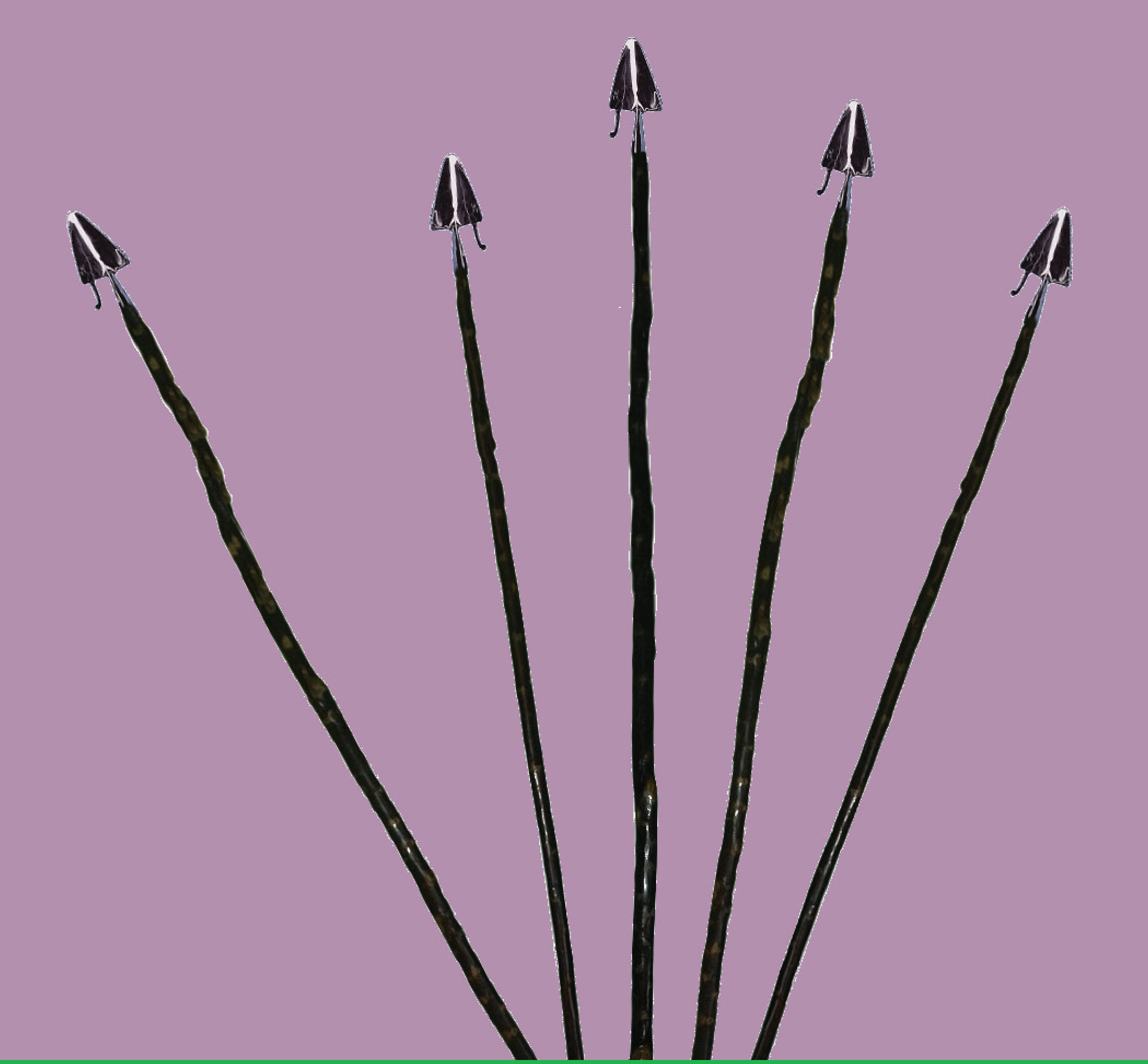


Wie stuurt de herder?

Concurrentie of coöperatie? Natuur- en cultuurproductie met schaapskuddes

Raymond Schrijver

ALTERRA
WAGENINGEN UR

Wie stuurt de herder?

Concurrentie of coöperatie? Natuur- en cultuurproductie met schaapskuddes

Raymond Schrijver

Dit onderzoek is uitgevoerd door Alterra Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoekthema Natuur en Biodiversiteit BO-11 thema 'Biodiversiteit terrestrisch' (BO-11-019.01-024).

Alterra Wageningen UR
Wageningen, februari 2016

Alterra-rapport 2708
ISSN 1566-7197

Schrijver, Raymond, 2016. *Wie stuurt de herder?; Concurrentie of coöperatie? Natuur- en cultuurproductie met schaapskuddes.* Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2708. 48 blz.; 3 fig.; 6 tab.; 44 ref.

Een verkennend onderzoek naar de positie en betekenis van traditioneel werkende herders in de Nederlandse samenleving. Aan de hand van interviews, een workshop en modelberekeningen is een beeld gevormd van de financiële positie van de herders in de sector, van de knelpunten en van de betekenis die de herders hebben voor natuur en cultuurhistorie. De analyse wijst uit dat de traditioneel werkende herders een maatschappelijke meerwaarde leveren die wordt ondergewaardeerd. Er worden diverse oplossingsrichtingen aangedragen en aanbevelingen gedaan voor een structurele herziening van het huidige systeem met korte termijn contracten.

Trefwoorden: Heidebeheer, traditionele schaapskuddes, gescheperde begrazing, natuur, cultuurhistorie, erfgoed, heideboerderij

Alterra-rapport 2708 | ISSN 1566-7197

Foto omslag: Raymond Schrijver

Inhoud

Samenvatting

Traditioneel werkende herders met gescheperde schaapskuddes in Nederland verkeren in financiële nood. In de aangenomen motie van Jacobi van 30 oktober 2014 signaleert de Tweede Kamer deze problematiek nog steeds en roept daarin de regering op om het Gilde van traditioneel werkende herders te steunen, inclusief middelen voor 'het in stand houden van hun cultuurhistorische waarde in aanvulling op de bekostiging van het natuurbeheer (SNL)'. Naar aanleiding daarvan heeft het ministerie van EZ Alterra verzocht om een onderzoek te doen waarin de kernvraag is: hoe kan de economische positie van traditionele schaapskuddes worden verbeterd? Belangrijke deelvragen hebben betrekking op:

- identificeren wat een traditioneel gescheperde kudde is;
- hoeveel traditioneel gescheperde kuddes er in Nederland zijn;
- wat hun financiële positie is en waaruit deze is opgebouwd (inkomsten, uitgaven) en knelpunten daarbij;
- wat hun maatschappelijke meerwaarde is in relatie tot de huidige en potentiële economische duurzaamheid van de sector;
- (beleids-)verbeterpunten die kunnen leiden tot een situatie waar gescheperde schaapskuddes in hun voortbestaan worden geborgd.

Traditioneel werkende herders met gescheperde schaapskuddes leveren naast vlees en wol ook maatschappelijk gewenste diensten voor met name natuur en cultuurhistorie. Veelal begrazen de kuddes (heide)terreinen in opdracht van grote terreinbeherende organisaties (TBO's), zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of een van de provinciale landschappen. Momenteel zijn er in Nederland 47 bedrijven actief in het heidebeheer. Op deze bedrijven zijn in totaal circa 90 herders werkzaam in het begrazingsseizoen of jaarrond. Daarnaast zijn er nog 73 bedrijven zonder heidebeheer, maar mogelijk met een gescheperde kudde op natuurlijke graslanden, stadsparken en dijken e.d.

De financiële positie van de traditioneel werkende herders is overwegend zeer zwak. Voor een typische kudde van 250 ooien in Zuid-Nederland is een exploitatietekort berekend van € 28.600 op jaarbasis. In Noord-Nederland is dit tekort bij toepassing van jaarrondbegrazing nog veel groter. Dit wordt vooral veroorzaakt door het hoge aandeel arbeidskosten. In Zuid-Nederland bedragen die 70% van de totale kosten en in Noord-Nederland ruim 80%. De totale kosten worden niet goedgemaakt door de opbrengsten uit de verkoop van vlees en wol (respectievelijk 32% en 35%), vergoedingen voor het terreinbeheer, inclusief de provinciale subsidie daarop (respectievelijk 59% en 57%) en subsidiebijdragen vanuit het gemeenschappelijke landbouwbeleid (9%). Er is met name een onderbetaling voor cultuurhistorische waarden. Een groot knelpunt hierbij is het falen van de markt als het gaat om juist die maatschappelijk gewenste diensten voor natuur en cultuurhistorie. Een ander gesignaleerd knelpunt betreft de grote onzekerheid die herders ervaren bij het verwerven van de begrazingscontracten. Die zijn vaak maar van korte duur en bieden onvoldoende zekerheid bij investeringen. Bovendien lost de gekozen systematiek van aanbestedingen de problemen niet op die door het marktfalen zijn ontstaan.

In vergelijking met de alternatieven hebben de traditioneel werkende herders een goede waardepropositie. Niet alleen brengt het bedrijf van een schaapsherder kwalitatief hoogwaardige voedingsmiddelen voort voor lokale markten, er zijn ook steeds meer aanwijzingen dat de inzet van gescheperde begrazing van doorslaggevende betekenis is voor het behalen van afgesproken biodiversiteitsdoelen. In dat licht bezien is het opmerkelijk dat niet veel meer dan een vijfde van de potentieel te begrazen terreinen ook daadwerkelijk door een kudde wordt begraasd. Vermoedelijk is het overheersende idee dat beheer met een gescheperde schaapskudde duurder is dan de alternatieven van plaggen, maaien, chopperen en branden in combinatie met het inrasteren van grote grazers. Maar ook dat is niet noodzakelijk nog het geval. In de standaardvergoeding voor heidebeheer binnen het subsidiestelsel voor natuur (SNL) wordt bijvoorbeeld nog uitgegaan van grootschalig

plaggen, dat inmiddels vanwege de ecologische nadelen die ermee verbonden zijn bijna overal is vervangen door het duurdere kleinschalig plaggen. Bovendien blijkt dat naast het standaardpakket van beheermaatregelen regelmatig geld moet worden vrijgemaakt voor het plegen van 'achterstallig' onderhoud. Hierdoor wordt het zicht op de daadwerkelijke kosten van de alternatieven vertroebeld. Als een soort bonus leveren de schaapskuddes de cultuurhistorische waarden momenteel praktisch voor niets. De belangstelling voor het vak van herder is overweldigend gezien het grote aantal inschrijvingen voor de recentelijk door Helicon gestarte opleiding, ondanks de wankele financiële positie waarin veel herders zich bevinden. Wat dat betreft gaat de sector een zonnige toekomst tegemoet.

Om de huidige knelpunten het hoofd te bieden, komen veel oplossingsrichtingen in aanmerking. Zo liggen verbeteringen voor de hand in het hierboven aangehaalde stelsel van standaardkostprijzen binnen SNL, waarin gescheperde kuddes tot nu toe nog niet zijn opgenomen. De toegang tot natuurterreinen kan worden verbeterd door nauwkeuriger te kijken waar de kuddes kunnen worden ingezet. Bij het uitzetten van aanbestedingen kunnen criteria worden opgenomen die meer rekening houden met lokale omstandigheden en cultuurhistorische waarden dan nu het geval is. De aanbestedingsplicht kan mogelijk ook worden vermeden door begrazingsopdrachten van terreinbeheerders te combineren met een rechtstreekse subsidie gekoppeld aan de kuddes. Een veelbelovende oplossing ligt in arrangementen waarin vormen van (erf)pacht zijn opgenomen. Dat sluit goed aan bij ideeën die het Gilde van traditioneel werkende schaapherders heeft voor de ontwikkeling en inrichting van heideboerderijen, waarbij hele landschappen met een integrale aanpak worden hersteld en voor nieuwe bedrijvigheid in de regio kunnen zorgen. Met het creëren van ruimte voor – wetenschappelijk goed geborgde – experimenten, kunnen beleidsdoelen op veel terreinen worden bediend (denk bijvoorbeeld aan de biodiversiteit, cultuurhistorie, recreatieve en educatieve sector). Overheden, met name provincies, zouden hiervoor gerichte projectondersteuning kunnen inzetten. Een belangrijke voorwaarde voor succes is evenwel dat de diverse geledingen binnen de schapensector met elkaar en met de terreinbeheerders tot een goede samenwerking komen. Om dat te bevorderen, is ondersteuning van een platform voor open dialoog wenselijk.

1 Inleiding

1.1 Kuddes in nood

Traditioneel gescheperde schaapskuddes in Nederland verkeren in financiële nood. Door overheidsbezuinigingen in de afgelopen jaren is die nood bij veel herders alleen maar groter geworden. Het bedrijf van de traditionele schaapskuddes heeft diepe wortels die terugvoeren naar een ver verleden, je zou kunnen spreken van levend erfgoed. Maar wel erfgoed dat in de vroege jaren tachtig van de vorige eeuw op sterven na dood was, aan een revival begon en nu opnieuw dreigt te bezwijken. Het zicht op het belang en de betekenis van de traditionele herder voor de culturele identiteit is hier en daar – in ieder geval gedeeltelijk – verloren gegaan. In Zeeland zijn geen gescheperde kuddes meer sinds de laatste ervaren herder daar in 2013 is gestopt.

Kuddes in nood; wat is daar erg aan? Er gaan zoveel bedrijven failliet in deze tijd, jammer dan. Voordat we met elkaar deze conclusie trekken, is het misschien echter verstandig er nog even over na te denken. Dit verhaal gaat namelijk niet alleen over de herder met zijn (of haar) kudde, maar ook over ons – de Nederlandse burger. Wat is eraan de hand?

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is de schaapherder in Nederland aan een geleidelijke opmars bezig, in de slipstream van een hernieuwde belangstelling voor cultuurhistorie. Het oorspronkelijke agrarische systeem op de hogere zandgronden – waarin voor de schaapherder een centrale rol was weggelegd – had al veel eerder het loodje gelegd met de opkomst van de kunstmest. De relatief rijkste delen van de uitgestrekte heidevelden werden massaal ontgonnen en slechts enkele fragmenten, de allerarmste delen resteerden toen de schaapherder aan zijn wederopstanding begon. Maar wat was hij? Agrariër of natuurbeheerder? Die vraag is nooit helemaal opgehelderd. En dat betekent bijvoorbeeld dat heide niet meetelt als agrarische grond waarop een subsidie van € 375 per hectare per jaar kan worden verkregen in het kader van de eerste pijler van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (al heeft dat deels ook een andere achtergrond). Wel kan jaarlijks per volwassen schaap een vergoeding van € 24 worden verkregen via de zogeheten graasdierpremie (bij een kudde van 250 ooien gaat dat dus om een bedrag van € 6.000 per jaar). Zelfstandig natuurbeheerder werd hij ook niet, de grond waarop hij de schapen zou kunnen hoeden, kwam in eigendom van grote terreinbeherende organisaties (TBO's), waarvan Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de twaalf provinciale landschappen de belangrijkste zijn.

In die positie is de herder voor grond waarop de kudde kan grazen vooral afhankelijk van de TBO's. Vaak wordt de grond via openbare aanbestedingen voor een korte periode aan een bepaald bedrijf gegund. Dat zijn steeds vaker bedrijven met meerdere herders in een tijdelijke dienstverband gedurende het begrazingsseizoen. In het winterseizoen worden dan meerdere kuddes samengevoegd en door minder arbeidskrachten bestierd, wat schaalvoordelen met zich meebrengt. Herders ontvangen geen hoge beloning, maar paradoxaal genoeg is de animo voor het vak enorm. Bij Helicon mochten in 2015 na 65 aanmeldingen 19 studenten aan een tweejarige opleiding tot herder beginnen. Het beroep heeft vermoedelijk een grote romantische uitstraling.

De problemen van traditionele herders zijn niet onopgemerkt gebleven. In 2006 trok toenmalig minister Veerman € 600.000 uit ter ondersteuning van de schaapskuddes (zie een brief aan de Tweede Kamer (MinLNV, 2007)). Per kudde voorzag de regeling in een vergoeding van een kwart van de kosten die voor een kudde tot 250 ooien waren vastgesteld, op gemiddeld € 64.000 per bedrijf per jaar en voor grotere kuddes op gemiddeld € 112.000 per bedrijf per jaar. Hieruit resulteerden subsidiebedragen van € 16.000 en € 28.000 voor kleine respectievelijk grote bedrijven. De resterende driekwart van de kosten zouden de herders kunnen verdienen door te worden ingehuurd door de terreinbeheerders, zo was de filosofie. In dezelfde brief kondigde de minister de overgang aan van het Besluit Natuurbeheer Schaapskuddes (BNS) naar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarbij het de provincies vrijstond om met eigen regelingen te komen.

Informatie over de provinciale regelingen ligt niet voor het opscheppen. Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet haalbaar om een volledig overzicht van de ontwikkelingen vanaf 2007 te geven. Veel provincies worstelen met de ondersteuning van de schaapskuddes en willen er het liefst van af. De provincie Noord-Brabant liet in 2014 onderzoek doen naar de marktkansen voor gescheperde schaapskuddes bij het eventueel wegvallen van de provinciale ondersteuning van € 22.000 per kudde in deze provincie (Schrijver, 2015). Ook de provincie Limburg overweegt afschaffing, wat voor de stichting schaapscompagnie Mergelland aanleiding was een onderzoek bij de wetenschapswinkel van Wageningen aan te vragen (Schrijver en Westerink, in prep.). De provincie Gelderland steunde de kuddes eveneens al jaren, maar zag dat niet als haar taak (persoonlijke mededeling Jaap Ex). Wel ziet de provincie het belang van de kuddes voor de biodiversiteit en verstrekt ze om die reden nu sinds enkele jaren een toeslag voor schaapskuddes aan de terreinbeheerders via een aanpassing van de subsidieregeling Vitaal Gelderland. De subsidie bedraagt in Gelderland maximaal € 16.000 voor kleine (100–250 ooien) en € 28.000 voor grotere kuddes. Ook is, omdat de provincie wel waarde hecht aan cultuurhistorie, een additionele toeslag van € 5.000 voor een schaapskooi mogelijk en is de inzet van een zeldzaam ras een voorwaarde. Overijssel ondersteunde van 2007 tot en met 2010 twee kuddes (op het Haaksbergerveen en De Borkeld) met specifiek toegekende rijksgelden, die daarna in 2012 nog eenmaal beschikbaar werden gesteld en waarmee deze kuddes in 2013 incidenteel werden gesubsidieerd. Vanwege die voorgeschiedenis zijn beide gebieden nu als 'toeslaggebied' begrensd in het natuurbeheerplan. Op het eind van 2013 zijn verder geen toeslaggebieden voor schaapskuddes begrensd, ook niet voor zover schaapskuddes als maatregel in Natura 2000-beheerplannen waren opgenomen, omdat die plannen toen nog niet waren vastgesteld. Als reden voor het niet begrenzen van de toeslaggebieden voor schaapskuddes werd het beslag op financiële middelen aangevoerd (provincie Overijssel, 2013). Drenthe heeft de subsidie van de oorspronkelijke BNS-regeling gehandhaafd voor kuddes die deze toen al ontvingen. Een aantal kuddes komt daarnaast in aanmerking voor een provinciale waarderingssubsidie toerisme van € 7.640 (i.t.t. de subsidie voor de instandhouding wordt deze jaarlijks geïndexeerd). Twee kuddes, een van Natuurmonumenten in het Dwingelderveld en een van het Drentse Landschap in Doldersum, ontvangen een subsidie van € 24.000 (provincie Drenthe, 2015). Instemming van de terreinbeheerder is als voorwaarde opgenomen voor het verkrijgen van subsidie. Dat is ook in Friesland het geval: in 2011 werd daar per kudde € 17.000 uitgekeerd (Het Schaap, 2011). In het natuurbeheerplan van Noord-Holland is aangegeven dat de keuze van de beheermiddelen de verantwoordelijkheid van de natuurbeheerder is. De stichting Goois natuurreservaat in die provincie kent een aparte financieringsstructuur voor het gehele natuurbeheer (waarvan twee gescheperde schaapskuddes deel uitmaken) waarin de provincie Noord-Holland voor 25% bijdraagt en de rest wordt gedragen door omliggende gemeenten (Goois natuurreservaat, 2014).

De eenmalige regeling van staatssecretaris Bleker in 2012 naar aanleiding van de motie Jacobi/ Koopmans, waarin € 640.000 werd vrijgemaakt voor ondersteuning van gescheperde kuddes met bijzondere rassen ('zeldzame rassen' in de terminologie van de Stichting Zeldzame Huisdierrassen, SZH), heeft in verband met vermeende staatssteun uiteindelijk geleid tot een uitkering van € 367.500 aan 49 kuddes (persoonlijke mededeling Luuc Bos), dat wil zeggen € 7.500 per kudde op basis van de-minimissteun. De rest van het geld (minus € 40.000 uitvoeringskosten) is aan de sector toegekend voor de inrichting van een praktijknetwerk en een opleiding voor schaapherders.

In de aangenomen motie van Jacobi van 30 oktober 2014 signaleert de Tweede Kamer deze problematiek nog steeds en roept daarin de regering op om het Gilde van traditioneel werkende herders te steunen, inclusief middelen voor 'het in stand houden van hun cultuurhistorische waarde in aanvulling op de bekostiging van het natuurbeheer (SNL)'. De motie legt daarbij dus de nadruk op hogere kosten die voortkomen uit de cultuurhistorische waarde en de inzet van traditionele huisdierrassen.

1.2 Doel en vraagstelling

Tegen deze achtergrond is de vraag wat er verloren zou zijn met het verdwijnen van de herder en zijn kudde uit het landschap. Hoe heeft het trouwens zo ver kunnen komen? En: zijn alle herders in Nederland in de problemen of alleen maar sommige? En, als dat zo is, waar ligt het dan aan en wat kan eraan worden gedaan? Er zijn veel vragen. Deze zijn uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke typen herders komen in Nederland voor en waarin verschillen zij van elkaar in economisch opzicht en, indien aan de orde, in de wijze waarop met schapen natuurterreinen worden beheerd? (Te beschrijven aan de hand van casuïstiek.)
2. Hoe luidt de definitie van 'traditioneel gescheperde schaapskuddes', uitgaande van de volgende criteria: rondtrekkend, beroepsmatig/professioneel, gescheperd met herder en herdershond, bijdrage aan het cultureel erfgoed?
3. Wat is de meerwaarde van traditioneel gescheperde schaapskuddes en hoe kan die worden verzilverd?
4. Welke factoren bepalen de minimale kostprijs van traditioneel gescheperde schaapskuddes en hoe hoog is die prijs?
5. Welke oplossingen zijn denkbaar voor het terugdringen van de exploitatietekorten van de traditioneel gescheperde schaapskuddes? Welke daarvan bieden op korte termijn soelaas voor de kuddes in nood en hoe?
6. Wat moet er veranderen/wat is nodig om de oplossingen in praktijk te brengen?

Het projectresultaat biedt inzicht in de kosten van traditioneel gescheperde schaapskuddes in relatie tot de cultuurhistorische meerwaarde. Ook wordt een bijdrage geleverd aan oplossingen op korte en langere termijn door hiervoor een aantal richtingen te verkennen en hierover te adviseren.

1.3 Aanpak en leeswijzer

De onderzoeksvragen uit de vorige paragraaf hebben betrekking op een breed scala aan aspecten van een vrij complex bedrijfssysteem. Het bedrijf van de traditioneel werkende schaapherder met bijzondere rassen brengt veel producten voort op meerdere 'markten'. Een gedetailleerde statistiek van bedrijfsuitkomsten zoals we die voor de grotere landbouwsectoren hebben ingericht, ontbreekt voor dit type bedrijf. Inzicht in de belangrijkste opbrengsten- en kostenfactoren en de robuustheid daarvan is echter wel nodig om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden. In dit onderzoek wordt dat inzicht verworven door een combinatie van bedrijfsinterviews en modelberekeningen. Een aantal interviews is recent gehouden voor eerder onderzoek (Schrijver, 2015; Schrijver en Westerink, 2015 in prep.) en die informatie kan worden gebruikt. Daarnaast is specifiek voor deze studie een tiental herders gehoord. In de interviews zijn onder andere vragen gesteld over het activiteitenniveau van het bedrijf. Die informatie is vervolgens gebruikt bij de constructie van modelbedrijven op basis van 'activity based costing'. De modelbedrijven geven een typering van de sector waarvan individuele bedrijven kunnen afwijken, op onderdelen soms fors. De in totaal bijna twintig bedrijven met heidebeheer dekken in totaal meer dan een derde van de populatie bedrijven in Nederland die met ten minste één kudde scheperen, maar zijn niet aselect geselecteerd. Op basis van informatie uit de landbouwtelling kunnen uitspraken over de populatie worden gedaan en kan een stratificatie worden aangebracht van de geïnterviewde bedrijven.

De interviews zijn ook gebruikt om een kwalitatief beeld te vormen van de ecologische en culturele aspecten die in de ogen van de herders belangrijk zijn en waarin zij zich onderscheiden van anderen. Aandacht is ook gevraagd voor de problematiek rond de huidige aanbestedingen. In een workshop waarvoor diverse groeperingen in de sector en terreinbeheerders zijn uitgenodigd, is deze problematiek, samen met enkele andere knelpunten in de sector, verder verkend.

De informatie uit interviews en de workshop is aangevuld met informatie afkomstig uit de literatuur voor een analyse van knelpunten, kansen en mogelijke oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 2 behandelt uitgangspunten en concepten die in dit onderzoek worden gebruikt. Ook geeft het hoofdstuk inzicht in de status quo met betrekking tot twee collectieve goederen die door de herders met hun kudde worden geleverd: de bijdrage aan de instandhouding en ontwikkeling van een cultuurhistorisch fenomeen en de bijdrage aan de biodiversiteit. In hoofdstuk 3 volgt een schets van de sector. Met modelberekeningen wordt beargumenteerd dat er sectorbreed een exploitatietekort heerst dat niet 'duurzaam' is vol te houden. (Dat kom je meer tegen bij kleine zelfstandigen. Het bijzondere in dit geval is dat collectief gewenste goederen daardoor niet geleverd dreigen te worden.) Hoofdstuk 4 reikt een aantal oplossingsrichtingen aan. Het laatste hoofdstuk vat de antwoorden op de onderzoeksvragen samen en doet aanbevelingen voor vervolgstappen.

2 Uitgangspunten, concepten en status quo

Dit hoofdstuk introduceert een aantal uitgangspunten en concepten die van belang zijn voor een goed begrip van het ontstaan en voortduren van de situatie waarin herders sectorbreed en al langere tijd een flink exploitatietekort hebben. Dat begint met een korte uiteenzetting van het concept van ecosysteemdiensten (paragraaf 2.1) en geeft een totaaloverzicht van de producten en diensten die door traditioneel werkende herders aan de maatschappij worden geleverd. Een van die diensten betreft cultuurhistorie, maar wat dat precies inhoudt en op welke wijze die wordt geleverd, is niet meteen duidelijk. In paragraaf 2.2 worden daarom enkele Nederlandse kaders geschetst rond het begrip cultuurhistorie. Hetzelfde geldt voor een aantal andere belangrijke diensten, samengevat onder de term natuur (2.3). Waarom belanghebbenden niet allemaal betalende klant zijn van traditioneel werkende herders, wordt geduid met behulp van de concepten collectieve goederen en coördinatiemechanismen hiervoor (2.4 en 2.5). Een goed begrip van deze uitgangspunten en concepten helpt de lezer de bevindingen en analyse te begrijpen in de hoofdstukken hierop volgend.

2.1 Ecosysteemdiensten

Om een idee te vormen van wie baat heeft bij traditioneel werkende herders met hun kuddes, en dus wellicht zou willen bijdragen aan instandhouding ervan, wordt gebruikgemaakt van het concept ecosysteemdiensten. Volgens de Verenigde Naties zijn ecosysteemdiensten ‘de baten die mensen verkrijgen uit ecosystemen’ (Millennium Ecosystem Assessment 2005). Er zijn vier soorten diensten: toeleverende diensten, regulerende diensten, culturele diensten en ondersteunende diensten. Omdat ondersteunende diensten per definitie de andere ondersteunen en zo alleen indirect bijdragen aan de baten, worden ze meestal weggelaten in overzichten. In totaal werden in het Millennium Ecosystem Assessment dertig verschillende soorten ecosysteemdiensten gesignaleerd. Tabel 2.1 geeft daarvan het overzicht. In vet is daarin aangegeven welke diensten (geheel of gedeeltelijk) door traditioneel werkende schaapskuddes kunnen worden geleverd.

Tabel 2.1
Classificatie van ecosysteemdiensten.

Toeleverende diensten	Regulerende diensten	Culturele diensten
Voedsel	Luchtkwaliteit	Dempen van natuurlijke gevaren
Vezels (o.a. hout, wol)	**Klimaatregulering**	**Culturele diversiteit**
Brandstoffen	Waterstromen	**Spiritueel/religieus**
Genetische hulpbronnen	Vasthouden van de bodem	**Kennissystemen**
Biochemie, natuurlijke medicijnen	**Bodemherstel**	**Onderwijs**
Ornamentale hulpbronnen (o.a. goud, sierplanten, schaapshoorn)	Waterzuivering	**Inspiratie**
Drinkwater	Reguleren ziekten en plagen	**Esthetisch**
	Reguleren onkruid	**Sociale relaties**
	Bestuiving/zaadverspreiding	**Identiteit (plaatsgebonden)**
		Cultureel erfgoed
		Recreatie en ecotoerisme

Bron: Millennium Ecosystem Assessment (MEA, 2005).

De meeste baten die ecosystemen leveren aan mensen komen tot stand via menselijke interactie met de ecosystemen (Schrijver & Westerink, 2012). Ofwel, mensen moeten er iets voor doen om ervan gebruik te kunnen maken. In natuurterreinen worden bijvoorbeeld heideschapen ingezet om nutriënten af te voeren en daarmee een verschraling tot stand te brengen. Dat is een actie die door de

beheerders en de herder wordt bedacht en uitgevoerd. Het resultaat is dat de betreffende terreinen specifieke baten voor de samenleving opleveren die er zonder de actie niet zouden zijn. De belangrijkste baten die traditioneel werkende schaapskuddes aan de samenleving leveren, zijn een hogere biodiversiteit (samenhangend met internationaal gewenste doelen) en een mooi landschap dat refereert aan een cultuurhistorische identiteit van de streek (zie ook Schrijver en Westerink, 2015 in prep.). Meer in detail leveren de schaapskuddes in potentie een bijdrage aan de vetgedrukte ecosysteemdiensten in Tabel 2.1. Het gaat dan om meer dan de helft van alle ecosysteemdiensten. De toeleverende diensten van een schaapskudde bestaan tegenwoordig voornamelijk uit het vlees en de wol. Dat zijn private goederen die naar de markt gebracht worden. Het traditionele schapenbedrijf met gescheperde kuddes levert deze goederen echter in combinatie met collectieve goederen. De lastigste categorie daarbinnen om te duiden en/of te kwantificeren, zijn de culturele diensten. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

2.2 Cultuurhistorie

De cultuurhistorische diensten
Nagenoeg het hele rijtje culturele diensten in Tabel 2.1 is vetgedrukt. Traditioneel werkende schaapskuddes dragen zo'n beetje overal aan bij. Culturele diensten maken ook deel uit van de basismotieven voor menselijk handelen (Alkire, 2002), in die zin zijn ze essentieel voor ons functioneren. Het is niet zo dat culturele diensten per se met traditionele schaapskuddes moeten worden ingevuld, maar op zichzelf kunnen mensen niet buiten dergelijke diensten en invulling ervan met traditionele schaapskuddes is dus een optie. Om de analyse niet onnodig te belasten met de potentieel relatief kleine bijdragen van schaapskuddes aan bijvoorbeeld onderwijs en kennissystemen, is hier de cultuurhistorie er uitgelicht. De bijdrage van traditioneel werkende herders aan het voortleven – en daardoor beleefbaar maken – van een cultuurhistorische traditie manifesteert zich op verschillende manieren.

Om te beginnen, is daar het levende erfgoed: de heidevelden en de schaapskuddes. Tot het nationale erfgoed worden vooral monumenten gerekend, tastbare herinneringen aan onze rijke geschiedenis. Er zal hier en daar een schaapskooi op de monumentenlijst staan (cultureel erfgoed), maar in het landschap gaat het toch vooral om levend erfgoed. De schaapskooi is uiteraard een deel van het landschap, maar meer nog zijn dat de restanten heidesystemen die we in Nederland nog hebben. Zo hier en daar zijn er nog zichtbare sporen van vroegere bedrijfssystemen op de heide. Het Drentse esdorpenlandschap bijvoorbeeld dankt zijn naam aan het zogeheten 'infield–outfield'-systeem, waarbij met behulp van schapen en plaggen op een relatief klein areaal (de infields) rijke akkerbouwgronden zijn ontstaan en op een veel groter areaal de grote stille heide, die overigens ook zelf rijk geschakeerd was (Bijlsma *et al.* 2012; Nijssen en Vogels, 2014). Daartussen liggen nog verspreid de resten van veekeringen, veedriften of heerdgangen, poelen e.d. die met dit systeem samenhingen en die additionele gradiënten en accenten in het landschap brachten. Ook de bijzondere rassen van de herders behoren tot het materiële levende erfgoed. Dat zijn naast de schapen ook de honden zoals de Hollandse herder en de schapendoes en geiten zoals de Nederlandse landgeit. De Stichting Zeldzame Huisdierrassen (SZH) onderscheidt tegenwoordig zes bijzondere rassen. Naast de vijf bekende rassen die al in de BNS-regeling werden genoemd, is nu ook het groot heideschaap als zeldzaam ras erkend. Op het Kempische heideschaap na, hebben al deze rassen de status kwetsbaar of bedreigd. De herder zelf echter verwijst met zijn activiteiten naar tradities uit het verleden. Dit kan worden gezien als immaterieel erfgoed dat van groot belang is voor onze culturele identiteit. Het belang van zowel materieel als immaterieel erfgoed wordt breed erkend, ook door de minister van OCW (OCW, 2011; OCW, 2015). Recente studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijzen daar ook op (Van den Broek, 2014; Steenbekkers en Van den Broek, 2014).

Immaterieel erfgoed verwijst naar een cultuur, een set van opvattingen en gebruiken geworteld in het verleden. Bij tradities gaat het om culturen, of cultuuruitingen, die van generatie op generatie worden doorgegeven. Dat betekent niet dat tradities nooit veranderen en alleen een gestold verleden laten zien. Integendeel: tradities houden in dat we bewust omgaan met de cultuur uit het verleden en die opnieuw vormgeven in de eigen tijd (Bronner, 2009).

Traditioneel werkende herders willen een traditie in ere houden met diepe wortels in de samenleving. Die voert ons regelrecht terug naar verhalen uit de Bijbel, maar ook uit de klassieke oudheid kennen we bijvoorbeeld allegorische afbeeldingen met herders. In Nederland werden schapen gedurende vele eeuwen vooral gehouden omwille van hun mest (Hillegers, 1993; Spek, 2004). Schapen bleken bij uitstek geschikt om de schraallanden van de hoge zandgronden mee te begrazen en de mest was van hoge kwaliteit voor gebruik op het in oppervlakte veel bescheidener areaal akkerland. Deze akkers lagen meestal dicht bij de nederzettingen en om ze te beschermen tegen vraat door wild en vee, waren ze omheind. Om het vee vanuit het centrum van het dorp zonder problemen langs de akkers naar de verderop gelegen schraallanden te geleiden, werden brede veedriften aangelegd, stroken tot wel 80 meter breed, aan weerszijden begrensd door ondoordringbare hagen en/of wallen (Hillegers, 1993). Van die traditie is niets overgebleven. Tegenwoordig zijn de omheiningen bedoeld om het vee erbinnen te houden in plaats van buiten te sluiten en mest is een vies woord geworden. Wat houdt de traditie van onze herders dan in? Een niet onbelangrijk onderdeel van het vroegere heidelandschap bestond uit de dagelijkse tocht van de herder (of scheper) met een kudde schapen vanuit de potstallen (in gebruik vanaf de zestiende eeuw) in het centrum van het dorp naar de schraallanden (of outfields) om de kudde daar te hoeden. Vaak was de herder een dorpeling zonder eigen erf, bijvoorbeeld de jongste zoon uit een gezin, die beurtelings sliep bij de boeren wiens schapen hij ging hoeden (Spek, 2004). De meeste herders waren dus sedentair, dat wil zeggen dat ze aan één nederzetting gebonden waren. Het fenomeen rondtrekkende herders met een nomadisch bestaan is in Nederland veel minder bekend, al kon je Willem Koestapel, de laatste rondtrekkende herder uit de vorige eeuw, daartoe rekenen. Rondtrekkende herders begraasden vroeger vooral wegbermen en dijken (Numan, 1835). Een andere vorm van migrerende schaapskuddes bestond in de negentiende eeuw in de Peel, waar de Venrayse schaapscompagnieën grote hoeveelheden dieren te voet (en deels overzee) naar de grote stedelijke markten van Londen en Parijs lieten trekken (Derix en Verlinden, 1982). Dat bij dergelijke tochten vroeger ook gebruik werd gemaakt van flexibele rasters bewijst een afbeelding die Georg Hoefnagel maakte van de Spaanse wolstad Ecija in 1567 (Figuur 2.1).



Figuur 2.1 *Fragment uit gezicht op Ecija door Georg Hoefnagel (1567).*

Numan schreef een uitgebreide verhandeling over de schapenhouderij in Nederland in die tijd. Aan de gedetailleerde beschrijvingen kunnen veel gebruiken en tradities worden ontleend. Bijvoorbeeld de discussie om dieren (ook schapen) al dan niet jaarrond in stallen te houden speelde ook toen al, al waren er toen wel andere beweegredenen. Om schapen te behoeden voor oververhitting beveelt Numan de herders aan om 's ochtends richting het westen en 's avonds richting het oosten te trekken. Zo houden de dieren hun kop het meest uit de zon. Veel gebruiken werden afgestemd op lokale omstandigheden. Het kleinere Drentse heideschaap kon bijvoorbeeld makkelijker jaarrond van de schraallanden rondkomen dan het grotere Veluwse schaap. Het hele verhaal van Numan is erop gericht om bij te dragen aan veeverbetering, met name voor de productie van wol en zo werpt hij de vraag op in hoeverre het zinnig is om rassen zuiver te houden. Een discussie die in onze tijd nog steeds actueel is. Belangrijk is dat Numan laat zien dat tradities niet in beton gegoten zijn, maar zich ontwikkelen in de tijd en in de ruimte naar gelang specifieke omstandigheden daarom vragen.

Kwaliteit van het culturele erfgoed
Over kwaliteit van het erfgoed valt het een en ander te zeggen, bijvoorbeeld of historische elementen aanwezig zijn en in welke omvang en staat. Het probleem is wel dat wat betreft de traditioneel werkende herder iedere vorm van kwaliteitsnormering ontbreekt. De kwaliteit van de landschappelijke structuren die met het vroegere heidesysteem samenhingen, zou je als slecht kunnen beschouwen. Ze zijn vrijwel overal grotendeels verdwenen. De fragmenten heide die nog over zijn, worden niet in samenhang beheerd met andere elementen die vroeger in het systeem voorkwamen, zoals veedriften en akkers. De status van het levende erfgoed is ogenschijnlijk beter. De SZH onderkent nu zes rassen op de heide, waarvan de meeste weliswaar niet meer kritisch (minder dan 100 vrouwelijke dieren) of bedreigd (minder dan 1.000 vrouwelijke dieren) zijn, maar nog wel kwetsbaar (minder dan 10.000 vrouwelijke dieren), zie de website van de SZH (http://szh.nl/behoud-van-zeldzame-rassen/). Het groot heideschaap is vrij recent teruggekruist en erkend als een oorspronkelijk Nederlands ras. Voor schaapherders zijn het tevens commerciële rassen en veel herders willen daarom ook een fokbeleid dat is gericht op functionele kenmerken, zoals de opnamecapaciteit van heide en schrale grassen. Dat staat bij een aantal stamboeken op gespannen voet met de wens om uiterlijke raskenmerken stringent te bewaren. De status van het immateriële erfgoed is het lastigst te bepalen. In hoeverre leeft de (h)erkenning en waardering van de traditie van de herder en zijn kudde in ieder van ons? Het gaat hierbij namelijk niet alleen om de herder zelf, maar ook om de hele sociale omgeving. Het sterkst leeft de traditie waarschijnlijk in Drenthe. Daar is de traditie onlangs op de werelderfgoedlijst van immaterieel erfgoed geplaatst.

Vraag naar cultureel erfgoed
De waarde die Nederlanders hechten aan de cultuurhistorie die met traditioneel gescheperde schaapskuddes samenhangt, is niet bekend. De betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij erfgoed in brede zin is echter groot. Van den Broek (2014) laat zien dat 26% van de Nederlanders aan een vorm van 'erfgoedbeoefening' doet. In die lijn past bijvoorbeeld ook de grote belangstelling voor 'de dag van het schaap' die de afgelopen jaren in Ermelo duizenden bezoekers trok. In officiële tellingen worden de ontmoetingen van toeristen met een herder en zijn kudde gerekend tot natuurbeleving. Een groot deel van de donaties voor natuur zijn diergericht (Steenbekkers en Van den Broek, 2014). In 2004 liet het projectbureau Belvedere in opdracht van de provincie Gelderland onderzoek doen naar de economische waardering van de cultuurhistorie in de Tieler- en Culemborgerwaard (Ruijgrok, 2004). Hoewel dit gebied niet om zijn schapen bekendstaat, geeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse die hier werd uitgevoerd wel inzicht in de betalingsbereidheid van de bevolking voor collectieve goederen, zoals de cultuurhistorie in dit geval. De studie liet onder andere zien dat voor de cultuurhistorische beleving van het gebied 85% van de respondenten in principe bereid was een bijdrage te betalen van gemiddeld ongeveer € 1,20 per bezoek. Het aantal protestbieders (mensen die aangaven dat zij al belasting betalen voor cultuurhistorie) was in deze studie lager dan het aantal protestbieders in een vergelijkbare studie over natuur.

Maatschappelijke betaling voor cultuurhistorie
Het beleidsveld cultuur is bij het ministerie van OCW opgedeeld in twee hoofdcategorieën: kunst en erfgoed. Het totale rijksbudget voor de culturele basisinfrastructuur van € 456 mln. is vooral bestemd voor kunst. Voor monumentenzorg trekt het rijk een kleine € 83 mln. uit en het programma erfgoed en ruimte moet het doen met € 8 mln. Daarnaast staan er links en rechts nog een aantal kleinere

posten op de begroting die eventueel voor het levende erfgoed bestemd zouden kunnen zijn, zoals het programma ondernemerschap van het ministerie met een budget van circa € 1,7 mln. Op provinciaal niveau zijn via het provinciefonds nauwelijks middelen voor cultuurhistorie ingeruimd. Provincies besteden vaak wel eigen middelen aan cultuur en evenals op rijksniveau is het aandeel voor erfgoed daarin vaak bescheiden. In verhouding tot natuurprogramma's zijn ook de bredere cultuurprogramma's in de provincies vaak nog een factor twee tot vier kleiner. Gemeenten voeren wel een cultuurbeleid, maar hoeveel daarvan voor levend erfgoed is bestemd, is niet bekend.

Levering door traditioneel werkende herders
Traditioneel werkende herders leggen de nadruk op twee cultuurhistorische aspecten. Hoewel ook de meesten van hen beschikken over tijdelijke rasters en bijbehorende apparatuur (om de schapen 's nachts onder te brengen) vinden zij dat de schapen zo veel mogelijk gescheperd moeten worden. Het inperken van schapen in tijdelijke rasters past niet in het cultuurhistorische beeld. En verder moet de kudde wat hen betreft volledig bestaan uit raszuivere schapen en lammeren van een cultuurhistorisch waardevol ras. Deze eisen hebben potentiële effecten op de cultuurhistorische beleving en op de bedrijfsvoering. De cultuurhistorische diensten die de kuddes leveren, zijn onlosmakelijk verbonden met de andere producten van het bedrijf. Het is daarom niet mogelijk om er een specifieke kostprijs voor te berekenen. Het is echter wel mogelijk om een inschatting te maken van het verschil in bedrijfsuitkomsten met de alternatieve bedrijfsvoering waarbij de schapen in tijdelijke rasters worden gehouden en een deel van de kudde wordt gekruist met betere rassen voor hogere vlees- en/of wol-opbrengsten. Dit werken we in hoofdstuk 3 verder uit.

Knelpunten cultuurhistorie
Dit alles overziend, is er wel een maatschappelijke vraag naar de cultuurhistorische aspecten van traditioneel werkende schaapherders, maar weten we niet wat de Nederlandse bevolking nu precies wil. Cultuur (en de waardering ervan) is dynamisch en de cultuurhistorie is daardoor ook niet eenduidig te definiëren. De overgangen tussen wel/niet op de cultuurhistorie gebaseerd, zijn eerder gradueel dan abrupt. Scherpe kwaliteitscriteria zijn moeilijk vast te stellen.

2.3 Natuurbeheer

De natuurdiensten
De herders leveren met hun gescheperde schaapskuddes een bijdrage aan ten minste drie tot vier ecosysteemdiensten uit Tabel 2.1 die met natuur in verband worden gebracht (genetische hulpbronnen, klimaatregulering, bodemherstel, bestuiving/zaadverspreiding). De genetische hulpbronnen staan zowel voor de diversiteit aan genetisch materiaal binnen de populaties van de zeldzame huisdierrassen als voor het veel bredere begrip van de biodiversiteit waarvoor de overheden doelen hebben vastgesteld en beleid uitvoeren. De herder draagt met zijn kudde op een geheel andere wijze bij aan bodemvormende processen dan een ingreep zoals grootschalig plaggen, waarbij een deel van de toplaag geheel wordt verwijderd. Bekend is ook dat juist schapen via hun harige vacht bijdragen aan de verspreiding van zaden van een groot aantal plantensoorten (Ozinga, 2008). Het beheer van (natuur)terreinen is de kernactiviteit van nagenoeg alle bedrijven met gescheperde schaapskuddes.

Het feit dat we in Nederland aan natuurbeheer doen, komt voornamelijk doordat onze natuurwaarden voor een belangrijk deel zijn voortgekomen uit oude cultuurlandschappen. Zonder beheer op basis van cultuurhistorische inzichten zou ons landschap drastisch veranderen en minder (bio)divers worden. Het natuurbeleid was tot 1982 dan ook ondergebracht bij wat destijds het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk heette. Na die tijd werd het natuurbeleid een zelfstandig domein binnen het nieuwe ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. De voortdurende conflicten tussen landbouw en natuur zouden dan beter kunnen worden aangepakt, zo was de gedachte. Die aanpak lijkt goed te hebben gewerkt volgens de Commissie Van Vollenhoven (2015), want in tegenstelling tot het landschapsbeleid dat na 1982 over drie ministeries versnipperd werd, is er voor het natuurbeleid wel veel budget beschikbaar gekomen. Hiermee zijn in de afgelopen decennia veel natuurterreinen verworven en overgedragen aan de TBO's. Samen met al bestaande natuur is er nu meer dan 60.000 ha heide of daarop gelijkende natuur in Nederland en minstens zoveel kruidenrijke of schrale

graslanden. Tabel 2.2 geeft een gedetailleerder overzicht van de natuurtypen in Nederland. Heide en schraalgraslanden zijn terreinen die vaak bij uitstek geschikt zijn voor beheer met gescheperde schaapskuddes. Toch zien we in de huidige praktijk dat slechts een klein deel van de geschikte terreinen ook daadwerkelijk door een gescheperde schaapskudde wordt begraasd (zie Tabel 2.2). Waarom is dat zo?

Vanuit het terreinbeheer bezien zijn twee belangrijke doelstellingen van de beheeringrepen het open houden van het terrein (zorgen dat geen verruiging of verbossing optreedt) en het afvoeren van overtollige nutriënten die i daar vooral via atmosferische depositie neerslaan. Met gescheperd beheer kunnen deze beide doelstellingen worden bereikt, maar beheer door schapen moet concurreren met enkele andere vormen van beheer die op heide en schrale graslanden mogelijk zijn. Heide kan ook worden gemaaid, gechopperd, geplagd of gebrand om het terrein open en vooral schraal te houden. Grote grazers worden ook ingezet op heideterreinen (met zogeheten free-range begrazing), al kunnen deze dieren meestal niet volstaan met alleen maar heide (te arm aan voedingsstoffen) en voeren ze netto geen nutriënten af. Voor schrale graslanden geldt in principe hetzelfde. Het verschil is dat grote grazers zich hier beter kunnen redden en dat voor de rijkere delen ook interesse bestaat vanuit de vleesveesector. In de praktijk komen we gescheperde kuddes dan ook veel minder tegen op schrale graslanden dan in heidegebieden.

Verschillende natuurbeelden
Onder biologen en ecologen woedt al sinds het verschijnen van het proefschrift van Frans Vera (1997) een heftig debat over de vraag of Europa na de laatste ijstijd bedekt was met een gesloten bos (‘high forest hypothesis’ in de wetenschappelijke literatuur) of dat het een parklandschap was (de ‘wood pasture hypothesis’). De inzet is een welhaast ideologische strijd om twee vormen van romantiek: oernatuur versus pastorale natuur. Bij oernatuur gaat het om grootschalige dynamische processen waar de mens zich vooral niet mee moet bemoeien en bij pastorale natuur vooral om natuurwaarden en -patronen die zijn ontstaan als gevolg van historisch-agrarische activiteiten. Beide ideeën hebben zowel veel aanhangers als fervente tegenstanders. Om het idee van zelfredzame oernatuur goed te laten slagen, zijn grote gebieden nodig, zoals de Oostvaardersplassen (5600 ha). Het handboek natuurdoeltypen (Bal *et al.* 2001) adviseert een omvang van enige duizenden hectares, met een ondergrens van 500 ha in uitzonderlijke omstandigheden. In de loop der jaren is het doelconcept oernatuur echter steeds vaker ook toegepast in veel kleinere gebieden (zie bijvoorbeeld een krantenartikel hierover in het *NRC* van 24-03-2007: *Falende grazers* van Rypke Zeilmaker).

Vera schetst een beeld van een oernatuur waarin grote grazers (runderen, paarden, edelherten) voor een parkachtig landschap zorgen. Hij verwerpt daarmee het idee dat Europa in het Holoceen, vóór de grootschalige bosontginningen door de mens, grotendeels bedekt zou zijn geweest met vrijwel gesloten bossen. De ideeën van Vera hebben een grote invloed gehad op het natuurbeleid in Nederland. Ze vormen het referentiekader voor de nieuwe wildernisnatuur in de grote landschappelijke eenheden (en deels ook daarbuiten). In die visie passen geen schapen. Dat zijn immers bergdieren en die horen van nature niet in de laaglanden thuis (Vermeulen, 2010). De visie van Vera is gebaseerd op twee pijlers. De eerste betreft een verwijzing naar pollenonderzoek waaruit zou blijken dat vanaf het Atlanticum circa 5000 jaar voor Christus soorten zoals de hazelaar en de eik in grote aantallen overal in Europa voorkwamen. Dit zijn licht-minnende soorten die zich volgens Vera niet in een gesloten bossysteem kunnen handhaven. Vera vindt dat palynologen tot op heden geen afdoende verklaring hebben gegeven voor dit verschijnsel en verwerpt de alternatieve verklaringen uit die hoek. Ten tweede hebben de hedendaagse begrippen bos, wald, forest e.d. volgens Vera in het verleden een heel andere betekenis gehad dan dat van een gesloten bos. Hij ondersteunt zijn bewijsvoering met pollendiagrammen uit hedendaagse parkachtige landschappen. Die komen overeen met bepaalde pollendiagrammen uit het Atlanticum. Omdat het landschap daarmee volgens Vera al vóór de vestiging van de eerste boeren halfopen moet zijn geweest, kan het niet anders of wilde grote grazers zijn hiervoor verantwoordelijk. Er is eigenlijk maar één probleem: waar zijn de wilde grote grazers gebleven? De enige soort die hiervoor naast het edelhert en de eland in aanmerking komt, de wisent, is ook volgens Vera zelf niet in staat om bossen open te houden. Kooijmans (2012) heeft de Vera-hypothese opnieuw getoetst aan de hand van prehistorische vondsten en komt tot de conclusie dat wilde grote grazers zoals paard en oerrund in die tijd relatief weinig voorkwamen in West-Europa. De begroeiing bestond vóór de verbreiding van de landbouw overwegend uit bos. Een andere voor de

hand liggende verklaring voor de aanwezigheid van eik en hazelaar, dat het toch de mens moet zijn geweest die openheid in het gesloten bossysteem heeft gebracht, wordt niet door Vera besproken. Samenvattend kan worden gesteld dat de huidige stand van het wetenschappelijke bewijs de 'high forest hypothesis' ondersteunt, ten koste van de 'wood pasture' hypothesis van Vera (Mitchell, 2005; Bradshaw en Sykes, 2014)

Kwaliteit van de natuur

Voor de kwaliteit van te behalen **doelen** in het Natuur Netwerk Nederland (NNN) zijn duidelijke criteria opgesteld. De richtlijnen voor de evaluatie zijn neergelegd in het document 'Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS' (Van Beek *et al.* 2014). Droge heide wordt bijvoorbeeld beoordeeld op de criteria structuur (4), flora en fauna (5), water- en milieucondities (3) en op ruimte (3). Tussen haakjes is de weging van het criterium weergegeven. Heide wordt niet beoordeeld op natuurlijkheid (processen). In de afzonderlijke bijlage 'Kwaliteitsmaatlatten Natuurnetwerk-beheertypen' (Van Beek *et al.* 2014) is verdere inhoudelijke invulling gegeven aan deze criteria. Voor het criterium structuur waarop droge heide wordt beoordeeld, zijn de eisen weergeven in Tabel 2.2. De droge heide scoort goed op dit criterium als minimaal 5 kwalificeerde structuurelementen voorkomen, matig als het 3–4 elementen zijn en anders slecht. Merk op dat jonge heide geen kwalificerend element is. Dit terwijl onder anderen Bijlsma *et al.* (2012) en Nijssen en Vogels (2014) hebben laten zien dat ook aan jonge heide karakteristieke soorten gebonden zijn. Voor 'flora en fauna' zijn ook dergelijke criteria opgesteld waarbij de score wordt bepaald door de aanwezigheid van een minimum aantal soorten uit meerdere soortgroepen en er ook rekening wordt gehouden met de verspreiding ervan in het terrein. Criteria waar de beheerder, in dit geval de herder, geen invloed op heeft – stikstofdepositie, ruimte en connectiviteit – bepalen mede de eindscore. Dat is op zichzelf prima, maar ze zijn ook van invloed op de structuur en de flora en fauna, criteria waar het werk van de herder op wordt beoordeeld. In die situatie is het lastig om te beoordelen of een andere herder bij een slechte score beter zou hebben gepresteerd.

Tabel 2.2

Beoordeling van droge heide in het Natuurnetwerk Nederland op het criterium structuur.

Structuurelement	Minimum %	Maximum %
Kale bodem en/of open pioniervegetaties	5	40
Oude heide	5	80
Bochtige smele-, pijpenstrootje- en pitrusvelden	5	20
Gesloten lage vegetaties, grassen, zeggen en kruiden	5	20
Hoog struweel, incl. braam-, gagel- en bremstruwelen	5	20
Jeneverbesstruwelen	5	-
Solitaire bomen en kleine bosjes (>5 m)	1	10

Bron: Kwaliteitsmaatlatten Natuurnetwerk-beheertypen" (Van Beek *et al.* 2014).

Het is dus de vraag in hoeverre de kwaliteit van het gevoerde **beheer** bepalend is voor het doelbereik. Beheermaatregelen leiden niet eenduidig overal tot dezelfde uitkomsten (natuur gedraagt zich niet altijd voorspelbaar) en resultaten laten vaak lang op zich wachten. In een metaanalyse van 3431 artikelen over heidebeheer – waarin gezocht werd naar het effect van begrazing ten opzichte van andere methoden – concludeerden Newton *et al.* (2009) dat er aanzienlijke verschillen zijn in impact tussen deze methoden en dat het grootste deel van de gevonden variatie nog niet is verklaard. Ook terreinbeheerders verklaren dat nog niet overal het gewenste kennisniveau aanwezig is, deels omdat de materie complex is en eigenlijk niemand het precies weet en deels omdat beschikbare kennis nog niet iedereen heeft bereikt. Exemplarisch is wat dat betreft de ervaring van een herder die met zijn kudde klokjesgentianen een stadspark binnensleepte en daar een jaar later niet meer welkom was vanwege het feit dat daar, jawel, klokjesgentianen stonden. Herders hebben zonder uitzondering sterke persoonlijke opvattingen over hoe het beheer in 'hun' terreinen moet worden uitgevoerd. De meesten geven aan goed te kunnen samenwerken met lokale beheerders van de TBO, al wensen sommigen wat meer flexibiliteit ten opzichte van het gezamenlijke uitgestippelde begrazingsplan als de omstandigheden daar om vragen. Een herder weet vaak precies wanneer de voedingswaarde van

de verschillende vegetaties het hoogst is, wanneer de kruiden in bloei komen en je er met de kudde weg moet blijven e.d. Dat kan je niet allemaal precies vooraf in een begrazingsplan regelen, het ene jaar is het ander niet. Waar in dergelijke gevallen het primaat ligt, bij de herder of bij de lokale terreinbeheerder, is dan soms een bron van spanning en conflict.

Het mandaat om te beslissen welk type beheer in specifieke terreinen wordt gevoerd, ligt voor het overgrote deel van de natuurterreinen in Nederland in handen van de provincies en de TBO's. Die processen lopen voor een groot deel via de interne netwerken van provincies en TBO's, al worden soms ook andere partijen – zoals LTO Nederland – gehoord. Het besluit om voor een natuurterrein al dan niet een gescheperde schaapskudde in te zetten, wordt formeel vastgelegd in het provinciaal beheerplan. Bij een provinciaal beheerplan horen twee kaartbijlagen. Op een ervan worden de ambities ingetekend en de andere geeft het huidige beheer aan. In beheerplannen leggen beheerders van tijd tot tijd vast welk beheer er voor een gebied verkozen wordt. Het selectiemechanisme van de TBO's voor de ene dan wel de andere vorm van beheer is niet transparant. In de beheerplannen staat doorgaans wel aangegeven welke maateregelen noodzakelijk worden geacht (in grote lijnen) en soms ook welk effect ermee wordt beoogd, maar een onderbouwde afweging van alternatieven ontbreekt. De coördinatie van natuurdoelen is in handen van de provincies. De TBO's hebben vervolgens een ruime keuzevrijheid bij het kiezen van de in te zetten middelen om de doelen te bereiken, maar wel binnen het beperkte budget. Gebrek aan geld kan zo het leidmotief worden voor de gemaakte keuzes. Op gezette tijden wordt geëvalueerd hoe de voortgang is in het bereiken van de beoogde natuurdoelen.

In de huidige situatie ontvangen terreinbeheerders een vast subsidiebedrag per hectare afhankelijk van het natuurtype, maar onafhankelijk van de kwaliteit van het terrein. Voor heideterreinen krijgen ze circa € 175 tot € 180 per hectare, ongeacht de mate van vergrassing. Voor sterk vergraste terreinen kunnen ze eventueel een beroep doen op niet-reguliere overheidsprogramma's. In het verleden waren dit maatregelen in het kader van het Overlevingsplan Bos en Natuur (OBN) en momenteel is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) regeling hiervoor de aangewezen regeling. Voor natuurlijke graslanden[1] ontvangen terreinbeheerders soms een (veel) hogere en soms een lagere vergoeding dan voor heidebeheer. Dit komt door het grote aantal typen natuurlijk grasland. Het is niet precies bekend op welke typen natuurlijk grasland de herders actief zijn.

Vraag naar natuur en de betaling ervan

De aansturing van het natuurbeleid wordt door de Nederlands bevolking als uiterst technocratisch ervaren (Rli, 2013) De afstand tussen de beleving van natuur in de samenleving en de beleidsmatige invulling ervan is groot. Er is mede daardoor steeds minder draagvlak voor dit beleid (Rli, 2013). Het draagvlak voor natuur op zichzelf is er niet minder om (De Boer *et al.* 2014). Bijna iedereen trekt er weleens op uit, de natuur in. In de studie van het SCP (Steenbekkers en Van den Broek, 2014) is het nulniveau van geen betrokkenheid bij de natuur bijzonder laag. Het aantal actieve beoefenaars ligt bij de cultuurhistorie echter hoger. Het maatschappelijk draagvlak voor zowel natuur als cultuur(historie) is groot. Dit wil overigens niet zeggen dat we precies de maatschappelijke wensen kennen. Daarnaar is nog niet zoveel studie gedaan. Voor natuur is een (veel) groter budget uitgetrokken dan voor cultuurhistorisch erfgoed. Via het provinciefonds wordt vanuit de Rijksbegroting jaarlijks circa € 400 mln. overgemaakt naar de provincies, die daar zelf nog een flinke schep bovenop zetten. Evengoed is op de begroting van EZ in 2016 nog steeds € 211 mln. beschikbaar voor het programma Natuur & Regio (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 300 XIII, nr. 1). Voor cultuurhistorisch erfgoed (monumentenzorg en archieven, incl. regionaal historische centra) is in totaal circa € 109 mln. via de Rijksbegroting beschikbaar.

[1] In de meeste door schapenkuddes begraasde natuurterreinen in Nederland gaat het ecologisch gezien om halfnatuurlijke graslanden, gegeven de cultuurhistorische invloed van oude agrarische landgebruiksvormen op de soortensamenstelling van de graslanden. Voor de eenvoud spreken we in dit rapport toch van 'natuurlijke graslanden'.

2.4 Collectieve diensten en het falen van de markt

De goederen en diensten uit het lijstje van Tabel 2.1 komen niet vanzelf tot stand. Ze zullen moeten worden geproduceerd en iemand zal dat moeten doen. Gelukkig hoeven we niet alles wat we nodig hebben voor ons bestaan zelf te produceren. In onze maatschappelijke ordening hebben we bedrijven die al heel veel van de benodigde goederen en diensten produceren en andere worden o.a. door overheden geleverd. De toeleverende diensten in de eerste kolom van Tabel 2.1 bestaan voor het grootste deel uit tastbare goederen, zoals vlees en wol, die je zo in een winkel, supermarkt of gewoon op de markt kunt kopen. Het zijn producten waarover je als individu volledig kunt beschikken als je daarvan het eigendomsrecht hebt gekocht. Na consumptie is het goed verbruikt, ook als je zo’n product op een andere manier in bezit hebt gekregen, bijvoorbeeld door het te stelen of op straat te vinden. Het zijn precies deze eigenschappen (een individu kan erover beschikken en het goed wordt verbruikt) die ervoor hebben gezorgd dat je ze in de winkel of op de markt kunt kopen. Hoeveel de consumenten van dergelijke producten willen hebben, van welke kleur of smaak en voor welke prijs, bepalen ze doorgaans zelf. Ze hebben daarin een vrije keuze en hoeven met niemand rekening te houden, op enkele uitzonderingen na dan, zoals bij het roken van tabak. Ook de producenten van deze goederen bepalen in hoge mate zelf hoeveel zij ervan willen produceren, afhankelijk van de prijs die zij kunnen krijgen op de markt. Voor producenten gelden tegenwoordig echter wel meer beperkingen dan vroeger. Er zijn bijvoorbeeld meer regels waaraan moet worden voldaan bij de verkoop van vlees. Die regels zijn er gekomen, omdat bij de productie externe effecten in het geding zijn die niet in de eigenschappen van het product tot uiting komen en/of die voor de consument niet zichtbaar zijn. In grote lijnen geldt echter ook voor producenten een vrije keuze. De markt functioneert hier als een mechanisme dat de vraag van consumenten en het aanbod van producenten coördineert en heeft een aantal belangrijke voordelen boven andere mogelijke coördinatie-mechanismen. Bij een goed werkende markt toont dit mechanisme:

- hoeveel goederen er op een bepaald moment worden gevraagd van verschillende kwaliteiten (kleur, smaak, imago, enz.);
- welke prijs consumenten op dat moment over hebben voor de producten en welke prijs producenten willen hebben.

De markt verschaft met andere woorden essentiële informatie voor afwegingen die consumenten en producenten maken bij aan- of verkoop. De markt is voor deze goederen ook een efficiënt mechanisme. Andere mechanismen zullen de afstemming tussen vraag en aanbod niet beter kunnen regelen.

In de twee andere kolommen van Tabel 2.1 komen we vooral goederen tegen die niet in de winkel of op de openbare markt verkrijgbaar zijn. Probeer als consument maar eens een volgens jouw wensen vormgegeven landschap op de markt te kopen of een hoeveelheid biodiversiteit. Het is niet omdat er geen behoefte zou bestaan aan deze goederen en diensten of dat ze in overvloed beschikbaar zouden zijn, zoals de lucht die we inademen, maar simpelweg omdat de markt hier faalt. Waarom? Er zijn vele oorzaken voor marktfalen en een aantal zal nog aan bod komen, maar de belangrijkste zijn dat deze goederen de eigenschap hebben dat je individuen niet, of althans heel moeilijk, kunt uitsluiten van het gebruik en dat ze bij de consumptie ervan niet worden verbruikt. We noemen ze collectieve goederen (en diensten), omdat het bezit van iedereen is. Niemand is formeel eigenaar, maar de staat claimt soms wel bepaalde rechten. Zo hebben boeren in Nederland niet de volledige beschikkingsmacht over het doen en laten op hun grond. Het eigendomsrecht verschaft hun weliswaar verregaande bevoegdheden om het land te beheren, er de vruchten van te plukken en anderen uit te sluiten van toegang tot het land, maar het gebruik is wel aan allerlei regels gebonden en een boer mag bijvoorbeeld vaak niet zonder ontheffing een houtwal op zijn land kappen. De staat verdedigt zo het collectieve bezit. De coördinatie tussen vraag en aanbod loopt ook niet, of althans niet uitsluitend, via de markt.

De hiervoor behandelde diensten op het gebied van cultuur en natuur zijn ook collectieve goederen. De consumentenvraag ernaar is niet precies bekend. Hoeveel moeten we er in Nederland dan van produceren? Dat is een lastige vraag, want een coördinatiemechanisme via de markt ontbreekt volledig. Er bestaat misschien bij veel mensen in de maatschappij een gevoel dat we iets kwijtraken wanneer de biodiversiteit of onze cultuurhistorische waarden verder teruglopen. In dat geval gaan

mensen die schaarste ervaren. De praktijk is daarom zowel bij de natuur als bij cultuur veelal gericht op behoud van het bestaande. Dat is een soort minimumaanbod, maatregelen voor herstel van cultuurhistorische of biodiversiteitswaarden komen daar nog bovenop. De coördinatie van dit aanbod loopt via mechanismen van de overheid. De vraag naar collectieve goederen wordt gecoördineerd door het politieke proces. Via, wederom, mechanismen van de overheid wordt deze in de praktijk geëffectueerd. In het geval van de traditioneel werkende herder betekent dit dat zijn bedrijf via een omweg voor een deel wordt gefinancierd met belastinggeld. De TBO’s zijn hier als tussenschakel bij betrokken. De TBO’s ontvangen uit verschillende subsidieregelingen geld voor het beheer van terreinen dat zij deels in de vorm van opdrachten (begrazingscontracten) doorschuiven naar de herders.

In een workshop die op 24 september 2015 bij Alterra werd gehouden, is de problematiek rond het aanbesteden van begrazingsopdrachten aan herders met hun gescheperde kuddes nader verkend. Er waren zowel vertegenwoordigers van terreinbeheerders aanwezig als van de groeperingen die de herders in Nederland ondersteunen.

De schaapherders doen direct zaken met de terreinbeheerders die voor hen de belangrijkste klantengroep zijn. Het blijkt heel lastig om de Nederlandse burger te zien als consument van de gepresenteerde ecosysteemdiensten. Vanuit het oogpunt van de herder is de keten kort, hij of zij geeft vooral invulling aan de wensen die terreinbeheerders hebben. Het uitwisselen en delen van kennis gebeurt ook voornamelijk met de TBO’s, wat deze korte keten verder versterkt.

De problemen rond aanbestedingen worden niet overal herkend, in Drenthe heeft nog niemand er hinder van ondervonden. Hier worden de afspraken op basis van de historie voortgezet. Wel zijn er overal problemen rond de financiering van de kuddes, dat knelpunt is nog onderbelicht. In het buitenland is meer onderzoek verricht naar het thema. Diverse herders kennen voorbeelden van buitenlandse collega’s die wel landbouwsubsidies op heide ontvangen; als voorbeeld wordt onder andere gewezen op het model van de Lüneburger heide. In Nederland ontvangen deze extensieve bedrijfssystemen weinig subsidie, de fout ligt voor hun gevoel in Den Haag.

De directeur van een van de grotere begrazingsbedrijven in Nederland, met meerdere herders in dienst, schetste een beeld waarbij het voor hem, met zijn opleiding, niet heel moeilijk is een aanbesteding binnen te halen. Je gaat gewoon onder de kostprijs zitten en vindt vervolgens een herder die bereid is om voor een heel laag loon te werken. Daarvan zijn er genoeg en zo concurreer je de kudde die er eerst zat weg. Er ontstaat volgens hem echter wel een vreemde situatie, want de enkele grote partijen die zo overblijven, kunnen ook niet stoppen, dat zou dan immers leiden tot een monopolie van de enig overgebleven partij.

Vertegenwoordigers van de TBO’s gaven aan dat het aanbestedingsproces ook voor hen niet eenvoudig is. Er moeten heel uitgebreide processen nauwkeurig worden doorlopen, waarbij voor hun gevoel de ruimte om eigen keuzes te maken sterk wordt ingeperkt.

Aanbestedingsdeskundige Katinka Groothuis voelde dat er een consensus aan het ontstaan was waarbij aanbesteden per definitie een slecht idee zou zijn. Volgens haar is het echter echt niet nodig om elkaar kapot te concurreren, de prijs kan een ondergeschikte rol spelen bij aanbesteden (zie ook Bijlage 1). Aanbestedingsregels foutief toepassen, is wel een slecht idee. De regels zijn bedoeld om zowel de concurrentie als de transparantie te verhogen. Mensen die zich benadeeld voelen, mogen in verweer komen en aanbestedende diensten zijn verplicht om klachten serieus te nemen. Herders kunnen ook gebruikmaken van de commissie van aanbestedingsexperts waar klachten gratis in behandeling worden genomen (https://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/).

De workshop ging niet alleen over aanbesteden, ook enkele andere knelpunten zijn besproken. Er is consensus over nut en noodzaak van kwaliteitsborging van het werk van herders. Over de te nemen route daarbij bestaan ogenschijnlijk verschillende ideeën. Die zijn in deze workshop niet verder uitgewerkt. Dat geldt ook voor de opleiding van herders. Zowel de aard en inhoud van de opleiding als het aantal studentenplekken daarvoor vragen nog om een verdere verkenning. Er bestond bij een

aantal herders onduidelijkheid over toepassing van btw-tarieven. Accountant Jan van Dorp heeft uitgelegd hoe dat zit (Bijlage 2).

2.5 Waarom dan aanbesteden?

Noodzaak van sturingsmechanismen
Hiervoor werd duidelijk dat coördinatiemechanismen die vraag en aanbod van goederen en diensten binnen de economie op elkaar afstemmen, bepalen hoeveel van deze goederen en diensten worden geproduceerd (of geleverd). Coördinatiemechanismen zijn dus noodzakelijk om het voorzieningsniveau te bepalen. Welke mechanismen komen daarvoor in aanmerking?

Er zijn ten minste drie kandidaten. Economen onderscheiden twee wezenlijk van elkaar verschillende mechanismen, namelijk het marktmechanisme op basis van vrije concurrentie – dat daarom vooral van een competitiemodel uitgaat – en een (centraal) planningsmechanisme dat veel meer van samenwerking tussen verschillende actoren uitgaat, een coöperatief model. Het planningsmechanisme is ook onderwerp van studie door bestuurskundigen. Zij onderscheiden een groot aantal vormen van ‘governance’. Twee belangrijke vormen zijn hiërarchische sturing en netwerksturing (Hajer *et al.* 2004). In Nederland is het zwaartepunt geleidelijk overgegaan van de eerste naar de tweede vorm. De huidige vorm van aanbesteden is een mengvorm van markt en planning. Verwachtingen, enkele voor- en nadelen en consequenties van deze drie modellen worden hieronder verder uitgewerkt.

Bij planning denken we al snel aan één centrale figuur, een ontwerper of een instantie die de lijnen uitzet, vervolgens de koers bepaalt en deze zo nodig van tijd tot tijd bijstelt op basis van informatie over de bereikte effecten onderweg, min of meer zoals een kapitein een schip bestuurt. Maar dat is bij netwerkplanning of netwerksturing geenszins het geval. In een netwerk streven alle actoren in beginsel eigen doelen na en nemen daartoe een positie in binnen een netwerk (Dassen, 2010). Een netwerk is daarbij voor te stellen als een uitgebreid driedimensionaal spinnenweb van knooppunten (mensen) en draden (relaties tussen mensen). Netwerken vormen/formuleren zich doorgaans rond maatschappelijke thema’s, bijvoorbeeld omdat een groep mensen samen een gilde opricht voor traditioneel werkende schaapherders. Samen vormen ze een gelijkgestemde groep (dat is althans de bedoeling) en knopen ze relaties aan met anderen, die zo ook voor kortere of langere tijd deel gaan uitmaken van het netwerk. Want dat is een belangrijk kenmerk van deze sociale netwerken: de deelname van mensen in netwerken is dynamisch. Op één thema kunnen meerdere groepen actief zijn die rechtstreeks, of indirect via tussenschakels, met elkaar in verbinding staan. Op het thema schapenbegrazing van natuurterreinen (dat is een wat breder thema dan dat van traditioneel werkende schaapherders) zijn naast het Gilde ook de Landelijke Werkgroep Professionele Schapenhouders, de Vereniging voor Gescheperde Schaapskuddes Nederland en LTO actief en verder ook diverse terreinbeheerders, overheden en andere maatschappelijke groepen en individuen. In eerste instantie zullen actoren in een netwerk proberen elkaars positie te beïnvloeden door overreding of onderhandeling. Dit doen zij wanneer ze met elkaar van mening verschillen over de gewenste beleidsuitkomsten. Dassen (2010) noemt de pogingen om de eigen positie te handhaven en die van anderen te beïnvloeden, type 1-acties. Type 1-acties leveren geen netwerkbeslissingen op. Geen van de actoren in een netwerk kan zelfstandig een beleidsuitkomst forceren (dat is per definitie zo, want als iemand dat wel zou kunnen, heeft zij of hij het netwerk niet nodig). Er zijn afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren en verschuivingen van posities zijn noodzakelijk om tot beleidsbeslissingen te komen. Type I-acties hebben daarom als doel om de structuur en de structurele capaciteit van het netwerk dusdanig te veranderen dat type II-acties mogelijk worden, waarmee het voor een ‘cohesieve subgroep’ in een netwerk mogelijk wordt om beleidsuitkomsten te produceren (Dassen, 2010). Type II-acties zijn daarom de gecoördineerde acties met als doel om beleidsbeslissingen te forceren. De structuur van een netwerk bepaalt dus mede of en hoe beleidsuitkomsten tot stand komen. Hoe ziet die structuur er dan uit?

Belangrijke eigenschappen van de structuur van netwerken in de zin dat die de uitkomsten bepalen, zijn onder meer: de compositie/ordening van thema’s in zogenoemde beleidsarena’s, de kanalisatie van toegang tot deze arena’s, de kanalisatie van macht en tegenmacht via mandaten en de kanalisatie van hiërarchie en controle. Deze eigenschappen bepalen in hoeverre het netwerk als instrument

geschikt is om te sturen, met andere woorden instrumenteel is aan een coördinatiemechanisme tussen vraag en aanbod van vooral collectieve goederen. In Nederland is een groot deel van de beleidsnetwerken waarvan overheden gebruikmaken, geformaliseerd in de drie bestuurslagen Rijk, Provincie en Gemeente. Dat zijn alle drie instituten waar in principe beleidsbeslissingen over collectieve goederen via mandaten geforceerd kunnen worden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bedrijfsleven of andere sociale netwerken, die alleen in specifieke omstandigheden bevoegdheden hebben over collectieve goederen.

De overheden nemen verschillende typen besluiten die voor de sturing van vraag en aanbod van collectieve goederen relevant en/of nodig zijn:
- agendabesluiten (komt een onderwerp op de agenda of niet);
- procesbesluiten (de spelregels over de inrichting van het netwerk, bijvoorbeeld bezwarenprocedures);
- besluiten over Wet- en regelgeving (inhoudelijke spelregels);
- budgetbesluiten;
- besluiten over kennisgebruik, mediagebruik en communicatie (procesbeïnvloeding).

Deze besluiten worden op verschillende schaalniveaus genomen, al dan niet na consultatie van de consument in de hoedanigheid van betrokken/participerende burger (vooral lagere overheden) of als tv-burger (vooral Rijksoverheid via landelijke media). Wie op welk moment één van die type beslissingen neemt, staat niet op voorhand vast. Deels gaat het om afhankelijke besluiten, maar een groot aantal wordt onafhankelijk van elkaar genomen. Is hier dan geen sprake van een onbestuurbaar ronddobberend schip?

Om het ronddobberende schip of – om in termen van de herder te blijven – de kudde een bepaalde (gewenste) richting in te sturen, kunnen twee wegen worden bewandeld. De eerste weg is die van hiërarchische sturing met zo veel mogelijk centralisatie van de besluitvorming in het hoogste machtscentrum. Vanwege een aantal problemen met die vorm van sturing in onze maatschappij zijn we echter steeds meer een andere weg ingeslagen. De andere weg is die van de decentralisatie. Het hoogste machtscentrum heeft nog steeds eigen doelen, maar geeft ook ruimte aan initiatieven van onderop. De ideeën van onderop worden gehonoreerd wanneer genoeg cohesieve krachten gemobiliseerd zijn om type II-besluiten te kunnen nemen. Initiatieven van onderop concurreren met elkaar om aandacht, tijd en andere resources waarover actoren beschikken.

Actoren in een netwerk met veel relaties en veel invloed zijn centrale knooppunten. Dat zijn niet per se individuen. De kanalisatie van invloed, macht en controle over thema’s loopt via structuren, die we instituties noemen, met een tijdelijk tot meer permanent karakter, zoals bedrijven, verenigingen, stichtingen, wijkraden, B&W en de gemeenteraad, GS en PS, enz. De mate waarin zo’n figuur of instituut rond een thema via gecoördineerde type I- en type II-acties in staat is om besluiten te produceren, wordt aangeduid met het begrip centraliteit.

De sturing is in ieder geval uitermate complex en voor welk systeem de overheid ook kiest, als tegenhanger van het marktfalen kleeft er het risico van overheidsfalen aan. Juist vanwege een aantal vormen van overheidsfalen, zoals asymmetrische informatievoorziening en lobbymechanismen, is daar een behoefte en een zoektocht ontstaan naar mechanismen die in het bedrijfsleven schijnen te werken (o.a. het new public management in de jaren tachtig van de vorige eeuw). Aanbesteden van overheidsopdrachten is daar een voorbeeld van.

De operationele beslissingen van terreinbeheerders over de activiteiten in terreinen vallen overigens niet binnen de kaders van dit type netwerksturing. Terreinbeheerders hebben immers het mandaat om binnen de organisatie naar eigen inzichten te besluiten hoe de gestelde doelen het best gehaald kunnen worden. Wel bestaan deze organisaties zelf ook uit een netwerk dat deels op dezelfde manier werkt.

Werking van aanbesteden
Bij aanbestedingen van overheidsopdrachten zet een overheidspartij de eigen vraag uit bij een beperkt aantal (besloten) of veel (openbaar) potentiële aanbieders. De verwachting is dat door

concurrentie er een efficiënte, want optimale prijs-kwaliteitverhouding wordt geleverd. Die overheidspartij is bij traditioneel werkende herders overigens niet de provincie. Ook instanties die gebruikmaken van overheidsgeld kunnen aanbestedingsplichtig zijn. Daar waar TBO's aanbestedingsplichtig zijn, hebben zij verantwoording over de procedures daarvoor. Van belang is te vermelden dat niet ieder contract van een TBO met een schapenbedrijf aanbestedingsplichtig is. Met name in provincies waar de toeslagsubsidie rechtstreeks aan het schapenbedrijf wordt verstrekt, zal de opdrachtverlening door de TBO onder het drempelbedrag (zie Bijlage 1) kunnen liggen. We lopen hier een aantal aspecten van deze marktvorm na:

Deze organisatievorm van de markt levert in ieder geval geen inzichten op over de vraag als afgeleide van de behoefte in de samenleving. De constructie is die van een monopsonie/oligopsonie, d.w.z. er is één vrager (in ieder geval per locatie) en er zijn enkele aanbieders. Herders hebben vaak slechts een contract met één en hooguit met enkele terreinbeheerders. De vraagkant van deze markt wordt door de overheidsinstantie ingevuld met de opdrachtomschrijving (het bestek). Die kan heel abstract zijn of heel gedetailleerd en dat heeft uiteraard gevolgen voor het verdere proces of verloop van de transactie. De vragende partij – in ons geval een TBO – vraagt om realisatie van doelstellingen voor een specifiek terrein via een begrazingsplan. Die vraag ligt bij voorbaat vast en verandert ook niet onder invloed van de prijs van het aanbod. In de praktijk hebben aanbestedingen van de TBO's de vorm van begrazingsopdrachten voor één tot enkele jaren op basis van een begrazingsplan waarin afspraken worden gemaakt over het aantal dagen, het aantal uren per dag en het aantal dieren waarmee de herder de terreinen intrekt. De vergoeding bestaat uit een vast dagtarief voor een hele kudde. De provinciale toeslag voor gescheperd begrazen wordt, voor zover aan de herder verstrekt, in mindering gebracht op het eindbedrag.

Hoe zit het met concurrentie aan de aanbodkant? Potentiële aanbieders van een overheidsopdracht kunnen in eerste aanleg concurreren op prijs of op kwaliteit. In theorie kunnen de aanbieders vooral goed op prijs concurreren wanneer er een standaardproduct gevraagd wordt waarmee ze al veel ervaring hebben opgedaan. Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om goederen met een regelmatige afzet. De herhaling van processtappen maakt het mogelijk om ervan te leren, om de risico's van een proces in te schatten, enz. Een opdracht verliezen betekent niet meteen het einde. Je kunt jezelf verbeteren en in een volgende ronde beter presteren dan de concurrentie. Alleen zij die continu opdrachten verliezen, zullen afhaken. Dit komt anders te liggen naarmate het product minder standaard is, er meer onzekerheden zijn over productieprocessen en er minder herhaling in de opdrachten zit. De kans neemt toe dat er bedrijven onder de kostprijs zullen offreren om van de opdracht verzekerd te zijn.

De voorwaarden waaronder het aanbestedingsmechanisme aan de aanbodkant een redelijk werkend selectiemechanisme is tussen potentiële aanbieders van collectieve goederen zoals natuurwaarden en cultuurhistorische waarden, liggen op het vlak van:
- Het bestek. Het moet duidelijk zijn wat precies gevraagd wordt en welke kwaliteit er geleverd moet worden. Risico's en onzekerheden in het productieproces moeten beperkt en controleerbaar zijn.
- Er moet sprake zijn van een duurzame pool van (lokale) aanbieders.
- Er moet sprake zijn van lage transactiekosten.
- Transparantie in de procedure is vereist.
- Er moet sprake zijn van lage winst voor bedrijven die overheidssteun ontvangen (winst is een zegen voor bedrijven, maar maatschappelijk per definitie niet efficiënt).

Dit zijn voorwaarden omtrent het economisch functioneren van aanbesteden. Deels komen deze ook terug in de juridische spelregels rond de aanbesteding. Tijdens de workshop die bij Alterra is gehouden over dit onderwerp heeft Katinka Groothuis van VBJ Consulting een heldere uiteenzetting gegeven van de juridische regels bij aanbesteden. Haar presentatie is opgenomen in Bijlage 1.

3 Een schets van de sector

Op basis van gegevens die alle landbouwbedrijven in Nederland jaarlijks aanleveren in het kader van de landbouwtelling wordt een beeld geschetst van de sectorstructuur. In de voorliggende studie is de dataset van 2013 gebruikt. De kostenstructuur van de traditioneel werkende herders is benaderd met 'Activity Based Costing'. Bij deze methode worden alle activiteiten die een bedrijf uitvoert geïnventariseerd, samen met de inzet van daarbij gebruikte middelen (inputs). In deze studie is hiermee de kostenstructuur geconstrueerd van een typisch bedrijf met 250 ooien. Deze kuddeomvang komt veel voor in Nederland, omdat dit voor het verkrijgen van subsidies in het verleden als minimumeis werd gesteld. Inzicht in het verbruik van de verschillende inputfactoren is verkregen via gesprekken met diverse herders, uit literatuur en door modelberekeningen. Het beeld dat hiermee wordt neergezet, is dat van een typisch heidebedrijf met 250 ooien anno 2015. De meeste bedrijven zullen op onderdelen afwijken en soms zelfs sterk afwijken van dit beeld. Een typering doet daarmee ook geen recht aan de bonte verscheidenheid van sterke karakters die aan herders eigen is. Eigenlijk is ieder bedrijf in de sector een op zichzelf staand type. Er is wel een duidelijk verschil tussen bedrijven in de provincies Noord-Brabant en Limburg (Zuid-Nederland) en de rest van het land, voor het gemak aangeduid met Noord-Nederland. Om die reden zal van deze uitersten een afzonderlijk beeld worden geschetst.

3.1 Bedrijven met gescheperde schaapskuddes in natuurterreinen

Houden we een ondergrens aan van 100 ooien, dan zijn er in Nederland 47 bedrijven met heidebeheer waarvan we dus mogen veronderstellen dat zij met gescheperde schaapskuddes werken (Tabel 3.1). Het aantal herders op deze bedrijven is geraamd door het aantal ooien te delen door 250 en daarna naar boven of naar beneden af te ronden, waarbij het minimum uiteraard 1 is. De berekening komt dan uit op 91 herders op de heide in Nederland. Het gemiddelde aantal ooien per bedrijf in Nederland is 470 volgens Tabel 3.1. De verdeling over de bedrijven is echter erg scheef. De mediaan bedraagt maar 310 ooien. Dit betekent dat een kleine groep bedrijven veel ooien heeft en dat er daartegenover veel bedrijven zijn met naar verhouding weinig ooien. De helft van de bedrijven heeft minder dan 310 ooien en de andere helft heeft er dus meer. Als we het aantal herders ramen door het aantal ooien te delen door de mediaan, dan komen we wat lager uit. In dat geval lopen er niet meer dan 79 herders op de hei. De ramingen van het aantal herders zijn in Tabel 3.1 weergegeven na een schuine streep achter het aantal bedrijven. Tabel 3.1 laat duidelijk het grote verschil zien in de bedrijfsopzet van Noord-Brabantse en Limburgse bedrijven ten opzichte van die in de rest van het land.

Daarnaast zijn er nog 73 bedrijven met eveneens meer dan 100 ooien, maar geen heidebeheer (Tabel 3.2). Wel is hierbij de eis gesteld dat minimaal de helft en minstens 10 ha bestaat uit natuurlijk grasland. Van deze categorie is niet duidelijk hoeveel er scheperen, want ook normale landbouwbedrijven die schapen in de weide hebben lopen, of binnen vaste rasters op dijken, tellen mee in deze categorie. De raming van 87 tot 95 herders moet hier dan ook worden beschouwd als een maximum. Uitgaande van een bezetting van vijf ooien per ha natuurgrasland is de ondergrens voor een bedrijf met 100 ooien 20 ha natuurgrasland. Wanneer we als aanvullende eisen stellen dat het aandeel natuurgrasland minimaal de helft moet zijn en het aantal ooien per ha natuurgrasland niet hoger dan 10, dan blijven van de 73 bedrijven nog 35 bedrijven over. Dan nog telt deze categorie een aantal loonbedrijven en veehandelaren e.d. die je niet snel met herders associeert. Daar staat tegenover dat op grond van de naamgeving een vijftal bedrijven welhaast zeker terreinen beheert met gescheperde kuddes. Als de helft van de bedrijven in de laatstgenoemde categorie gescheperde kuddes heeft, dan lopen er in Nederland zo rond 110 herders rond.

Tabel 3.1

Overzicht van bedrijven met meer dan 100 schapen (ooien) in 2013 en met heidebeheer.

Categorie	Aantal bedrijven /geraamd aantal herders	Aantal ooien			Oppervlakte heide			Oppervlakte natuurlijke graslanden			Oppervlakte overige gronden[1]			Ooien/ha heide en natuurlijk grasland
		Totaal	Gemiddeld	Mediaan	Totaal	Gemiddeld	Mediaan	Totaal	Gemiddeld	Mediaan	Totaal	Gemiddeld	Mediaan	
Drenthe	11 /16-18	4629	421	319	3499	318	241	202	18	10	1326	121	32	1,3
Gelderland	10 /13-14	3005	301	222	1657	207	97	237	24	5	259	26	5	1,6
Noord-Brabant en Limburg	12 /29-36	9196	766	732	2634	219	52	897	75	16	747	62	35	2,6
Rest van Nederland	14 /21-23	5024	359	224	2148	153	74	3104	222	31	2783	199	15	1,0
Totaal	47 /79-91	21854	470	310	9937	216	123	4440	96	15	5115	111	16	1,5

In Tabel 3.1 is te zien dat de 47 bedrijven met heidebeheer in totaal bijna 10.000 ha heideterrein beheren, gemiddeld ruim 200 ha. De verdeling over de bedrijven is ook hierbij echter erg scheef. De mediaan bedraagt maar 105 ha. En de verdeling is voor natuurlijke graslanden en overige gronden zelfs nog veel schever. Dit is een indicatie voor een relatief grote spreiding in dichtheden waarin de schapen op natuurterreinen (heide plus natuurlijke graslanden) worden ingezet. Dat kan meerdere oorzaken hebben. Een sterk vergraste heide vraagt bijvoorbeeld om een veel grotere dichtheid dan een terrein met volledige heidebedekking. Ook het totale aantal dagen dat een kudde voor begrazing wordt ingezet, is van invloed. Daarnaast zijn er enkele bedrijven met relatief veel overige grond (o.a. intensieve graslanden) waarvan we niet weten in welke verhouding de dieren daar worden ingezet ten opzichte van de natuurterreinen. Gemiddeld is de schapendichtheid in natuurterreinen bij de 47 bedrijven met heidebeheer ongeveer 1,5 ooien per hectare. De mediaan ligt rond 2,2 ooien per hectare. Er zijn grote verschillen tussen de provincies. In Drenthe lopen gemiddeld maar 1,3 ooien per hectare heide en natuurlijke graslanden, terwijl er dat in Gelderland 1,6 zijn en in Noord-Brabant en Limburg zelfs 2,6. Het aandeel overige grond heeft vooral invloed op de begrazingsduur in de natuurterreinen. Naarmate een bedrijf voor een kudde over meer andere gronden beschikt, zal het aantal begrazingsdagen in natuurterreinen lager zijn.

Tabel 3.2

Overzicht van bedrijven met meer dan 100 schapen (ooien) in 2013, met meer dan de helft van de bedrijfsoppervlakte in natuurlijke graslanden (minimaal 10 hectare) en zonder heidebeheer.

Categorie	Aantal bedrijven/ geraamd aantal herders (max.)	Aantal ooien			Oppervlakte natuurlijke graslanden			Oppervlakte overige gronden[1]			Ooien/ha natuurlijk grasland
		Totaal	Gemiddeld	Mediaan	Totaal	Gemiddeld	Mediaan	Totaal	Gemiddeld	Mediaan	
Friesland	13 /13-13	2545	196	200	692	53	26	435	33	17	3,7
Groningen	11 /13-14	2787	253	194	533	48	39	852	77	65	5,2
Noord-Holland en Zuid-Holland	13 /18-20	4470	344	222	399	31	27	451	41	41	11,2
Noord-Brabant en Limburg	14/16-21	4119	294	229	436	31	25	780	65	26	9,4
Rest van Nederland	22 /27-27	5731	261	180	762	35	40	981	47	27	7,5
Totaal	73 /87-95	19652	269	200	2821	39	28	3503	48	27	7,0

De 73 bedrijven die naast overige grond ook natuurlijke graslanden beheren, zijn gemiddeld aanzienlijk kleiner dan de bedrijven met heidebeheer. Zij beheren in totaal ook veel minder natuurterrein, bij elkaar iets meer dan 2100 ha natuurlijk grasland. Gemiddeld is dat nog geen 40 ha, tegenover meer dan het dubbele bij de bedrijven met heidebeheer. Naar verhouding hebben ze wel meer overige grond dan de bedrijven met heidebeheer. De selecte groep extensieve bedrijven met meer dan 20 ha natuurgrasland beheert gemiddeld bijna 60 ha van dat natuurgrasland. Ook dat zijn gemiddeld kleinere bedrijven dan de bedrijven met heidebeheer (de helft van het aantal ooien). Bedrijven in Zuid-Nederland zijn gemiddeld groter en intensiever dan in Noord-Nederland.

Bedrijfskosten Zuid-Nederland
De kostensamenstelling van het typische schapenbedrijf met gescheperde kuddes in Zuid-Nederland is weergegeven in Figuur 3.1. Ook de opbrengsten zijn weergegeven. Hieruit valt af te leiden dat de totale bedrijfsopbrengsten maar iets meer dan 70% van de totale bedrijfskosten dekken. Het exploitatietekort ligt in de orde van grootte van € 28.600 voor een bedrijf met 250 ooien. De figuur is (met enkele kleine aanpassingen) overgenomen uit een recente studie naar de marktpotenties voor gescheperde schaapskuddes in Noord-Brabant (Schrijver, 2015). In dit modelbedrijf scheperen 3 herders gedurende 240 dagen per jaar een kudde op de heide of op de schrale graslanden. De overige 125 dagen worden de kuddes samengevoegd en door één persoon gerund. Dat levert schaalvoordelen op ten opzichte van het alternatieve model waarbij één herder het hele jaar door bij één kudde blijft. De situatie komt veelvuldig voor in het zuiden van Nederland (staat er model voor), wat niet wil zeggen dat die nergens in het noorden wordt aangetroffen.

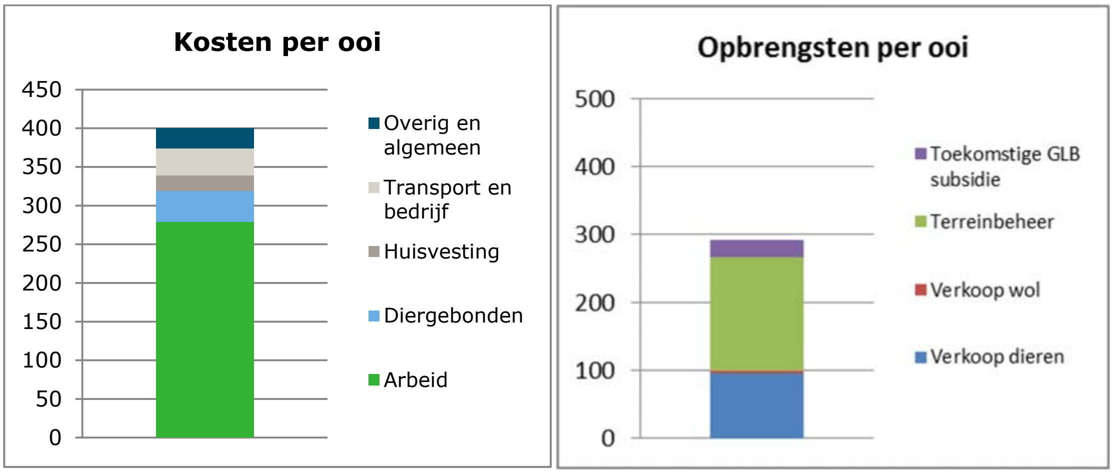
De grootste kostenpost is arbeid. Bij deze berekening is ervan uitgegaan dat de kudde gedurende 8 maanden (240 dagen) doordeweeks voltijds wordt gescheperd door een uitvoerend medewerker, betaald volgens de raam-cao bosbouw en natuur per 1 januari 2014 (Van Raffe en De Jong, 2014). 's Nachts en in het weekend staan de schapen binnen een flexibel raster. In het weekend kan daarom worden volstaan met twee halve dagen werk. In het veldseizoen wordt zodoende per kudde 1 medewerker gedurende 48 uur in de week ingezet. In de praktijk blijkt overigens dat de herders vaak veel langere dagen maken dan hier is geschetst. De normatieve begrenzing op 8 uur per dag maakt echter een vergelijking met andere beroepen mogelijk, waar vaak ook meer uren worden gewerkt dan is overeengekomen in de cao. In de stalperiode wordt gerekend met een volledige werkweek van 56 uur. Het gehanteerde tarief is ook iets hoger, namelijk die van een medewerker mbo/opzichter op basis van het Alterra-normenboek (Van Raffe en De Jong, 2014). Er wordt bij de berekening echter van uitgegaan dat in deze periode 1 medewerker drie kuddes van 250 ooien kan bestieren. Zoals hierboven gemeld, komt de situatie veel voor in Zuid-Nederland en hangt deze waarschijnlijk samen met een sterke versnippering van terreinen waardoor de kuddegrootte is begrensd. In de praktijk zijn er grote verschillen per bedrijf. Bedrijven met één of twee kuddes komen voor, evenals bedrijven met vier of meer. Bedrijven met minder dan 750 ooien in de stalperiode hebben soms wel 1 wat grotere kudde van bijvoorbeeld 450 ooien. Tegenover het schaalnadeel in de stalperiode staat dan een schaalvoordeel in de veldperiode.

Na arbeid vormen diergebonden kosten (€ 40 per ooi) en transport-/bedrijfskosten (€ 35 per ooi) de grootste kostenposten in Zuid-Nederland (Figuur 3.1). Diergebonden kosten bestaan uit aanschaf van voer in de stalperiode, diergezondheid (entingen), kosten van het schapenscheren en kosten die samenhangen met de honden. Voor de aanschaf van voer in de stalperiode is gerekend met 1,5 kg hooi per ooi per dag en een prijs van € 137,50 per 1000 kg (de gemiddelde jaarprijs in 2014 volgens de LEI- prijzenstatistiek). Dat komt neer op een bedrag van € 26 per ooi. Voor diergezondheid is gerekend met een bedrag van € 7 per ooi, het gemiddelde uit een Belgische studie (Vettenburg *et al.* 2012). De jaarkosten per hond bedragen circa € 500 (incl. opleiding, voer en huisvesting), ofwel € 4 per ooi en het schapenscheren kost € 3 per ooi.

Zelfs de lichtste tractoren zijn nieuw aangeschaft voor een schaapherder onbetaalbaar. Dat zou op jaarbasis al snel in de richting van € 40 per ooi gaan zonder dat ook maar 1 kilometer gereden is. Uitgaande van een tweedehandswaarde van € 5000, met 30% vaste kosten (iets hogere onderhoudskosten dan normaal), een brandstofverbruik van € 7/u en een inzet van rond 300 uur, bedragen de kosten € 14 per ooi per jaar. Voor de terreinwagen geldt een vergelijkbaar verhaal. Verder zijn een veewagen, een watertankwagen en een platte wagen ingecalculeerd, ieder voor € 1

per ooi per jaar. Flexibele rasters vergen een investering van € 4000 per kudde van 250 die in 4 à 5 jaar wordt afgeschreven. De jaarkosten (rente en afschrijving) bedragen zo rond € 3 per ooi. Het totaalbedrag per ooi is hiermee voor de post transport/bedrijf in Zuid-Nederland ongeveer het dubbele van wat in de Belgische studie geraamd werd. De terreinen zijn in België echter minder versnipperd, vergelijkbaar met de situatie bij ons in Noord-Nederland en bovendien zijn de schaapskuddes daar groter waardoor de vaste kosten per ooi op een lager bedrag uitkomen. De Belgische studie ging uit van een kudde van 350 ooien (Vettenburg *et al.* 2012).

Stalkosten lopen per bedrijf sterk uiteen. In Zuid-Nederland huren veel herders tijdelijke stalruimte in de winterperiode. De eerder aangehaalde Belgische studie rekent met een bedrag van € 11 per ooi. Dat is hier ook aangehouden. Daarnaast vergt de inventaris een investering van circa € 100 per dier. Met een lange afschrijvingstermijn kunnen de jaarkosten, met 5%, bescheiden blijven. Het bedrag per ooi is € 5. Voor het verbruik van strooisel is gerekend met 1 kg stro per ooi per week gedurende 18 weken. Dit kost € 2 per ooi. Voor bijgebouwen is € 3 per ooi opgenomen.



Figuur 3.1 *Kosten en opbrengsten van een doorsneeschapenbedrijf met een gescheperde kudde van 250 ooien in Zuid-Nederland. (Bron: Schrijver, 2015).*

De post overig en algemeen omvat onder andere kantoorkosten, verzekeringen, heffingen, rente over omlopend kapitaal en andere overhead, zoals het afsluiten van contracten. Het bedrag van € 26 per ooi is overgenomen uit de Belgische studie.

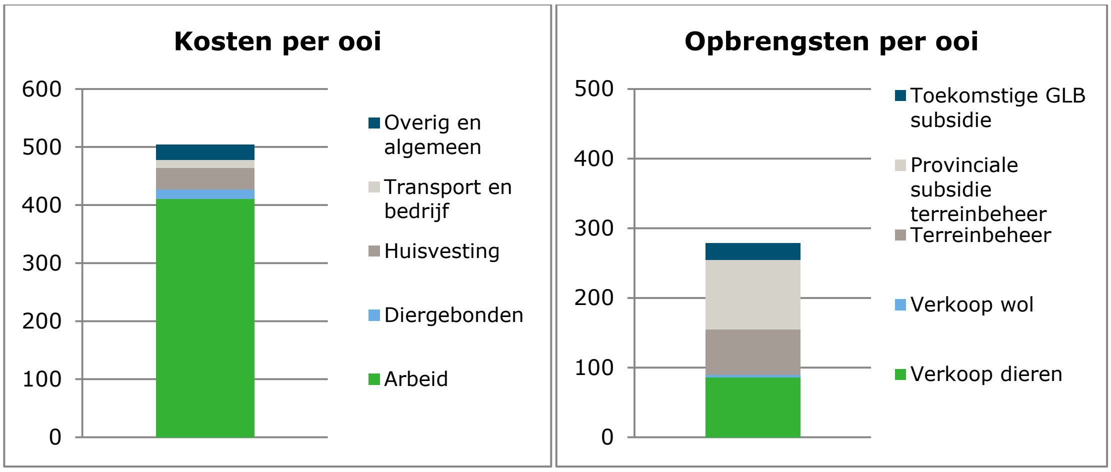
Bedrijfskosten Noord-Nederland

Voor Noord-Nederland wijkt het kostenmodel op een aantal onderdelen af van dat in Zuid-Nederland. Het belangrijkste verschil is dat hier van een vrijwel jaarrondbegrazing in natuurterreinen is uitgegaan. Enkel voor het aflammeren staan de dieren enkele weken dag en nacht op stal. Voor de rest van het jaar trekt de herder overdag met de kudde het veld in en stalt hij de schapen 's nachts in de schaapskooi. Dat heeft consequenties voor de arbeidsfilm en voor de voeropbrengsten. Ook hierbij geldt dat deze situatie model staat voor Noord-Nederland, hetgeen niet wil zeggen dat ze in het zuiden niet kan worden aangetroffen.

Het gebruik van flexibele rasters is in dit model niet aan de orde. De jaarrondbegrazing met 's nachts opstallen in de kooi kan alleen worden toegepast als de heide en natuurlijke graslanden in één blok rond de schaapskooi liggen. De transportkosten zijn daarom veel lager dan in Zuid-Nederland (Figuur 3.2). De stalkosten zijn daarentegen hoger, omdat een permanente schaapskooi in gebruik is. Er is gerekend met de kosten van een gemiddelde serrestal volgens de KWIN-veehouderij (Livestock Research, 2013). Die zijn € 29,40 per ooi. In de praktijk zien we met name in Drenthe vaak een veel duurdere, op de cultuurhistorie gebaseerde schaapskooi. De kosten daarvan worden dan echter door een stichting gedragen en niet door de herder.

Het model in Noord-Nederland sluit op een aantal aspecten beter aan op de doelstellingen die het Gilde van traditioneel werkende herders voor ogen heeft. Dat betreft naast het jaarrond scheperen ook het raszuiver houden van de hele kudde. Aan de opbrengstenkant is daarom – op basis van de resultaten van de Noord-Brabantse studie (Schrijver, 2015) – van een 10% lagere vleesopbrengst per ooi uitgegaan.

Ook de beloning voor het terreinbeheer wijkt in het model voor overig Nederland op enkele cruciale punten af van die in Zuid-Nederland. Gebaseerd op de ervaringen van zelfstandig opererende herders in Drenthe (in Drenthe werken ook relatief veel herders in loondienst voor een stichting), ontvangen zij hier een lagere vergoeding voor het terreinbeheer vanuit de TBO's, van circa € 65 per ooi tegenover circa € 162 in Zuid-Nederland. De provinciale subsidie is in Drenthe echter niet gekoppeld aan de grond, maar aan de kudde. Voor de herder betekent dit dat een veel kleiner deel van de beloning via de TBO's en daarmee via aanbestedingsregels verloopt[2]. Per saldo komt de vergoeding per ooi ongeveer overeen.



Figuur 3.2 *Kosten en opbrengsten van een doorsneeschapenbedrijf met een gescheperde kudde van 250 ooien in overig Nederland (d.w.z. buiten Noord-Brabant en Limburg).*

Het exploitatietekort is in dit 'cultuurhistorische' model ruim € 100 per ooi hoger. Dat is bijna een verdubbeling van het totale exploitatietekort. In de praktijk zijn dan ook geen voorbeelden te vinden waarin dit model momenteel zo wordt uitgevoerd. In Noord-Nederland zien we bijvoorbeeld dat stichtingen vaak een deel van de kosten, bijvoorbeeld die van de stal, dragen.

Hoe robuust zijn de modellen?
In de praktijk zijn er grote verschillen tussen bedrijven in omvang en kostenstructuur. De modelberekeningen houden bijvoorbeeld geen rekening met de verbrede activiteiten die veel bedrijven, vaak met behulp van vrijwilligers, ontplooien in de richting van educatie en toerisme. Ook het zelf bewerken en/of naar de markt brengen van wol en vlees zijn buiten beschouwing gebleven. Het onderzoek in Noord-Brabant (Schrijver, 2015) heeft laten zien dat deze activiteiten van grote meerwaarde zijn voor onder andere het draagvlak en extra opbrengsten kunnen genereren. Daaraan zijn echter ook altijd hogere kosten verbonden, zodat de bijdrage aan de oplossing van het exploitatietekort bescheiden is.
Verschillen in bedrijfsopzet die de kostprijs beïnvloeden, zijn onder andere:
- bedrijven met een of meer kuddes/herders;
- beschikbaarheid van 'overige' grond;

[2] Ook de provincie Noord-Brabant verstrekt een subsidie rechtstreeks aan de kudde. Hier hebben de TBO's echter de gewoonte om dat bedrag in korting te brengen op de totaalsom van de opdracht. Vanuit het perspectief van de kudde valt die subsidie dan weg.

- mate van versnippering van terreinen/percelen;
- intensiteit en duur van begrazing in natuurterreinen;
- herder is zelfstandig of in loondienst bij bijvoorbeeld een stichting;
- beschikbaarheid van stalruimte;
- contractvormen met terreinbeheerders.

Er zijn grote verschillen tussen de bedrijven, maar op enkele cruciale onderdelen zijn de verschillen niet zo groot. Praktisch alle herders hebben aan het scheperen een meer dan volledige dagtaak. Dat maakt de arbeidskosten, die in het model van Zuid-Nederland 70% en in dat van Noord-Nederland ruim 80% van de totale kosten bedragen, tot een stabiele factor. In de overige kosten treffen we wel grote verschillen aan, maar nergens zijn deze kosten helemaal afwezig. Aan de opbrengstenkant wordt in de modellen zowel wat betreft de vleesopbrengsten als voor het terreinbeheer gerekend met bedragen aan de bovenkant van de markt (sommige bedrijven ontvangen bijvoorbeeld geen provinciale subsidie). Hierdoor zal voor een aantal bedrijven het exploitatietekort eerder wat groter dan kleiner zijn dan dat door de modellen wordt gesuggereerd. Aan de andere kant zijn er bedrijven met grotere kuddes dan waarmee hier gerekend is. Deze bedrijven hebben een schaalvoordeel als zij de variabele kosten per dier weten te beperken.

3.2 Potentieel aanbod van natuurterreinen

Het potentiële areaal met gescheperde schaapskuddes te beheren natuur is veel groter dan het areaal dat tot nu toe daadwerkelijk op die manier wordt beheerd. Tabel 3.3 geeft per type terrein een indicatie.

Tabel 3.3
Oppervlakte begraasbare natuurtypen in Nederland en de oppervlakte in gebruik bij bedrijven met minimaal 100 schapen.

Natuurtype	Oppervlakte (ha)	
N06.03 Hoogveen		4496
N09.01 Schor of kwelder		5809
N11.01 Droog schraalland		3809
N12.01 Bloemdijk		927
Subtotaal lage toeslag typen		**15041**
N06.04 Vochtige heide		13089
N07.01 Droge heide		30594
N07.02 Zandverstuivingen		3953
N08.02 Open duin		12518
N08.04 Duinheide		1211
Subtotaal hoge toeslag typen		**61365**
N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland		58494
Totaal		**134900**
Heide in gebruik bij schapenbedrijven*	9516	
Natuurlijk grasland in gebruik bij schapenbedrijven*	6568	
Andere grond in gebruik bij schapenbedrijven*	8240	

*Bron: Landbouwtelling 2014, bedrijven met meer dan 100 ooien.

Herders begrazen met hun kudde maar net iets meer dan een vijfde van de heideterreinen in Nederland en maar een tiende van de graslanden waar schapen zouden kunnen grazen. De inzet van gescheperde kuddes op de overige natuurgronden is niet duidelijk. Daarvoor is deze categorie in de landbouwtelling te weinig specifiek. De 8.240 ha andere grond in de tabel heeft ook betrekking op gewone landbouwgrond.

Dit betekent dus dat het grootste deel van de heide in Nederland niet op een traditionele manier wordt beheerd, maar met grote grazers of door alleen te plaggen, maaien, chopperen of branden. Tabel 3.4 laat de opbouw zien van de standaardkostprijs van droge heide. In de standaardkostprijs voor het heidebeheer zijn al deze maatregelen opgenomen, de herder met zijn kudde echter niet. Plaggen wordt verondersteld eens per 25 jaar plaats te vinden op 40% van het terreinoppervlak, maaien ieder jaar op 10%. In deze berekening is daarmee feitelijk nog uitgegaan van grootschalig plaggen, een maatregel die tegenwoordig niet meer wordt toegepast, omdat het een te structuurarm geachte heide oplevert. Bovendien is de frequentie te laag gebleken, veel grassen komen al na een jaar of 5 weer terug. In de standaardkostprijs worden in gerasterde grote grazers ingezet op 80% van het terrein. Hiermee staat ruim een kwart van de kosten in verband, die in totaal zijn begroot op € 246,86 per ha per jaar. Na aftrek van een kleine batenpost resteert een saldo van € 242,91. Hiervan wordt tegenwoordig echter nog maar 75% vergoed, omdat de aanname is dat jaarlijks een kleine efficiencywinst te behalen is. Daarvan is op de heide echter geen sprake, integendeel: door de trend naar kleinschaliger plaggen, is eerder het omgekeerde het geval. Bij een herberekening op basis van de recentste tarieven uit het normenboek voor natuur, bos en landschap over 2014 voor maaien, chopperen en plaggen en waarbij van kleinschalig plaggen wordt uitgegaan, komt de kostprijs bijna € 85 per ha hoger uit.

Tabel 3.4

Standaardkostprijsberekening droge heide.

Beheertype: 01 Droge heide

Maatregel	Activiteit	Set arbeidseenheid	Normbepalende omstandigheden	Herkomst norm	Uur per ha	Normbedrag per ha	Freq. p.j.	% te bew. opp.	Kostprijs per ha p.j.
verwijderen toplaag	plaggen en plagsel naar (tijd.)depot brengen	5 medewerker laag tarief (A-86) 1 trekker 4x4, 150 kW (A-081) 4 dumper (A-082) 1 plagmachine, groot (A-138) 4 trekker 4x4, 75-90 kW (A-006)	Afstand middelperceel-depot tot 1000-2000 m, heen- en terugplaggen, perceelsbreedte 25 m, lengte 400	Normenboek NBL	8,000	4.543,75	0,040	40%	72,70
	chopperen en maaisel naar (tijd.)depot brengen	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 choppermachine 18 m3 (A-136) 1 trekker 4x4, 65-75 kW(A-005)	hoge opbrengst van 400m3/ha; depotafstand 750 m; wageninhoud 18 m3; transport over zandwegen	Normenboek NBL	10,400	1.472,50	0,040	10%	5,89
	plagsel afvoeren naar centraal depot	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 trekker 4x4, 65-75 kW(A-005) 1 opraapwagen (A-051)	incl.laden, afstand tot depot < 20 km (prijs per m3/km omgerekend)	Normenboek NBL	1,500	148,50	0,040	50%	2,97
maaien, afvoeren/oogsten gew	maaien/oprapen gecombineerd	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 trekker 4x4, 65-75 kW(A-005) 1 opraapwagen (A-051) 1 frontmaaier, 250 cm (A-240)	Tijdsnorm gebaseerd op "oprapen maaisel grasland" 150m3/ha maar ander materieel (geen rups)	Normenboek NBL	3,120	342,50	1,000	10%	34,25
begrazen binnen raster/sloten	verzorgen/controleren van (beheers-)dieren	1 medewerker laag tarief (A-86)	lage begrazingsdruk en relatief veilig terrein	Ervaring TBO's	0,500	20,99	1,000	80%	16,79
	verzorgen drinkwater	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 drinkbak tbv vee	zeer beperkt aangewezen op zoetwater gebracht door de mens/weidepomp	Ervaring TBO's	0,300	32,25	1,000	80%	25,80
verwijderen ongew. vegetatie	afzetten/afzagen/vellen	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 bosmaaier zwaar (A-019)	opslag 1-of meerstammig, hoogte >1 m, stobdiam.>1 cm; 0-5% bedekking	Normenboek NBL	3,000	144,36	0,250	100%	36,09
	verzamelen ongew.vegetatie	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 handgereedschap (A-064)	concentreren afgezette opslag om te versnipperen (norm laag, meer als aandachtspunt)	Ervaring TBO's	1,000	42,40	0,250	100%	10,60
	afbranden heide-/duinvegetatie	6 medewerker laag tarief (A-86) 6 handgereedschap (A-064)	Heide en jonge opslag branden	Normenboek NBL	2,500	630,00	0,050	2%	0,63
	versnipperen vrijgekomen hout	2 medewerker laag tarief (A-86) 1 trekker 4x4, 65-75 kW(A-005) 1 houtversnipperaar (A-054)	Verspanen loofbomen dbh 4 cm (bij kaalslag van smalle singels; ipv 5000st/ha maar 50st/ha geschikt	Normenboek NBL	0,500	65,44	0,250	100%	16,36
monitoring/karteren	monitoren/karteren door eigen medewerker(s)	1 medewerker hoog tarief (A-149)	nog gebaseerd op verschillende inventarisatiemethode per subdoeltype	Ervaring SBB	0,000	0,00	1,000	100%	0,00
	monitoren/karteren door (advies)bureau(s)	1 karteerder/inventarisator	nog gebaseerd op verschillende inventarisatiemethode per subdoeltype	Ervaring SBB	0,000	0,00	0,100	100%	0,00
Maatregel	**Activiteit**	**Set arbeidseenheid**	**Normbepalende omstandigheden**	**Herkomst norm**	**Uur per ha**	**Normbedrag per ha**	**Freq. p.j.**	**% te bew. opp.**	**Kostprijs per ha p.j.**
onderhouden/vervangen raster	onderhouden veeraster 60 m1/ha incl.kraal/hek	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 handgereedschap (A-064) 1 mat./afschr. veeraster 60 m	zie bestand 'samenvoegen activiteiten.xls' tabblad 'rasteren'	deels Normenboek NBL	0,340	27,31	1,000	80%	21,85
onderhouden wegen	onderhoud ontsluitingspad/-kade 5m/ha	1 medewerker laag tarief (A-86) 1 trekker 4x4, 65-75 kW(A-005) 1 klepelmaaier/frees (A-022)	maaien/frezen/profileren; 5 m breedte	Nornenboek NBL	0,025	2,93	1,000	100%	2,93
Totaal kosten									**246,86**
Opbrengsten									
in eigen regie	verkoop houtsnippers							100%	3,95
Totaal opbrengsten									**3,95**
Exploitatiesaldo									**242,91**

3.3 Knelpunten

In hoofdstuk 2 zijn twee alternatieve mechanismen beschreven voor de coördinatie van de maatschappelijke vraag naar cultuur en natuur. Het mechanisme dat aansluiting zoekt bij een marktmodel is vooral op concurrentie tussen bedrijven gebaseerd en het andere mechanisme, een planningsmechanisme van de overheid, is vooral op coöperatie tussen bedrijven en overheden gebaseerd. In de praktijk wordt een mix van beide mechanismen ingezet. Het concurrentiemechanisme is sterk aanwezig in de huidige aanbestedingsprocedures. In de sector van traditioneel werkende schaapherders met bijzondere rassen geeft dat veel problemen, omdat er naar verhouding weinig bedrijven zijn die bovendien een zwakke marktpositie hebben. De vaak kortlopende contracten bieden geen zekerheden waarop investeringen kunnen worden gebaseerd (zie ook Schrijver, 2015). Het mislopen van een aanbestedingscontract kan acute problemen opleveren voor verliezende bedrijven en daaraan verbonden zeldzame huisdieren. Daar komt bij dat het niet eenvoudig is om eenduidige en sluitende kwaliteitscriteria voor het beheer vast te stellen. Het aantonen van functionele relaties tussen maatregelen en activiteiten in terreinen en effecten daarvan op de biodiversiteit vergt nog veel onderzoek.

Op basis van interviews en modelberekeningen is geconstateerd dat er sectorbreed exploitatietekorten zijn. Deze tekorten drukken het arbeidsloon voor de herders, die daardoor weinig ruimte hebben voor investeringen. Continuïteit op de langere termijn, ofwel de economische duurzaamheid, staat hierdoor op het spel. Voor cultuurhistorische diensten worden geen specifieke vergoedingen betaald. Herders die meer van deze diensten willen leveren, bijvoorbeeld door jaarrond met één kudde het veld in te trekken, hebben een kostprijs die per ooi circa € 100 hoger ligt dan in een systeem waarbij in het winterseizoen meerdere kuddes worden samengevoegd. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door een verschil in totale arbeidskosten.

Behalve dat er voor cultuurhistorische diensten geen budget beschikbaar is, blijkt het ook niet eenvoudig te zijn om de maatschappelijke wensen in kaart te brengen. Cultuurvorming is een dynamisch proces en het aantal cultuurhistorische referentiebeelden daardoor haast oneindig groot. Er is vooral veel te doen omtrent het referentiebeeld voor de zeldzame huisdierrassen. Diverse organisaties houden zich hiermee op verschillende niveaus bezig. Sommige stamboeken richten zich op exterieurkenmerken, daar waar een deel van de professioneel werkende herders en hun vertegenwoordigers de focus liever verleggen naar functionele eigenschappen. Veel kennis over het onderwerp is aanwezig bij de SZH, maar deze stichting heeft nog niet het mandaat om doortastend te kunnen optreden.

4 Oplossingsrichtingen

In voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van twee grote knelpunten die de duurzaamheid van de sector bedreigen: een onevenwichtige machtsverhouding rond aanbestedingen en structurele exploitatietekorten. Een aantal andere knelpunten houdt verband daarmee. In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen verkend. De oplossingen grijpen in op bestaande arrangementen in de huidige netwerken rond de traditioneel werkende herder met bijzondere rassen. De belangrijkste actoren in dit netwerk zijn de huidige vier belangenorganisaties voor de herders, de TBO’s, de provincies en de ministeries van EZ en OCW. Arrangementen zijn manieren om dingen te regelen en afspraken vorm te geven. Vaak zijn arrangementen een samenstelling van meerdere organisatievormen, strategieën, contracten, middelen en activiteiten. Ze zijn altijd verbonden aan netwerken van partijen. De arrangementen waarin wijzigingen kunnen worden aangebracht, hebben betrekking op de hoeveelheid grond die voor de sector als geheel beschikbaar kan worden gesteld, op het anders omgaan met aanbestedingen, op alternatieven voor aanbesteden en op de financiering.

4.1 Oplossing in grond

Herders worden nu op slechts een klein deel van alle natuurterreinen ingeschakeld met een financieringsconstructie op ad-hocbasis. De alternatieven voor het heidebeheer met een gescheperde kudde, namelijk een combinatie van plaggen, chopperen, maaien, branden en het binnen een groot raster houden van grote grazers, zijn enerzijds structureel opgenomen in de SNL-subsidieregelingen van de provincies en worden anderzijds aanvullend gefinancierd op ad-hocbasis uit andere kanalen. Er kunnen ecologische argumenten zijn om geen kuddes in te zetten op de subsidiabele terreinen in Tabel 3.3, maar de onderbouwing daarvan ontbreekt veelal. Financiële argumenten liggen daarom meer voor de hand en de meeste provincies geven inderdaad ook aan de kuddes ‘te’ duur te vinden. Het zicht op hoe duur de kuddes nu werkelijk zijn in verhouding tot de alternatieven ontbreekt echter, onder andere doordat de ad-hocfinancieringen van bijvoorbeeld plaggen via de OBN vroeger en straks de PAS-gelden niet worden meegewogen. Het inzetten van een herder met een kudde is nu overigens wel mogelijk in het kader van de PAS en even ter vergelijking:

Een effectieve drukbegrazing met een schaapskudde kan worden uitgevoerd met 1000–1500 graasdagen per ha in een frequentie die pakweg drie keer hoger ligt dan bij plaggen (Wallis de Vries *et al.* 2014). Dat zijn 3000–4500 graasdagen waar een kudde van 250 dieren 12–18 dagen over doet. Bij een dagtarief van € 280,40 voor gescheperd begrazen, gaat het dan om € 3.365 tot € 5.047 per ha. Bij kleinschalig plaggen lopen die kosten uiteen van € 4.217 tot € 6.411 per ha, exclusief het afvoeren van de plaggen.

Een kritische herbezinning op de locaties waar nu de ‘standaardcombinatie’ grote grazers met plaggen, chopperen en maaien wordt ingezet, kan wellicht meer ruimte vrijmaken voor gescheperde kuddes binnen bestaande budgetten. Overigens zijn ook combinaties mogelijk van gescheperd begrazen en de inzet van grote grazers. Onder andere in het Dwingelderveld gebeurt dat al.

4.2 Binnen aanbestedingen

Tijdens de workshop gehouden op 24 september 2015 is duidelijk geworden dat alle groeperingen – en ook de TBO’s – geen voorstander zijn van de huidige aanbestedingsprocedures. Op zijn minst wil men af van de concurrentie op basis van alleen de prijs. Het alternatief is dan een aanbesteding op basis van de economisch meest voordelige inschrijving. De belangrijkste bezwaren die tijdens de workshop zijn geuit, zijn samengevat de volgende:

- contractduur is te kort, soms maar een jaar;

- er wordt geen rekening gehouden met opgebouwde terreinkennis en/of met de tijd die het kost om ecologische resultaten te vestigen;
- er komen concurrenten van buiten de streek met deels andere technieken voor het gescheperd begrazen (begrazing binnen rasters) en ook andere rassen;
- bij aanbestedingen komt de meerwaarde van de kudde voor de cultuurhistorie nooit voor in de criteria.

De aanbestedende diensten hebben binnen de kaders van de aanbestedingswetgeving wellicht al mogelijkheden om deze bezwaren of een deel ervan het hoofd te bieden. Die bespreken we hieronder. De informatie is onder andere te vinden op de website van Europa Decentraal: https://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/.

Decentrale overheden kunnen in beginsel te maken krijgen met vijf vormen van aanbestedingsprocedures:
1. Openbare procedure
2. Niet-openbare procedure
3. Gunning door onderhandeling met bekendmaking
4. Gunning door onderhandeling zonder bekendmaking
5. Concurrentie gerichte dialoog

Vooral de twee laatste procedures zijn een nadere verkenning waard. Hierin zijn aangrijpingspunten te vinden die ingaan op de situatie van marktfalen waarmee een groot deel van de productieprocessen van de traditioneel werkende herders is geassocieerd (zie paragraaf 2.4).

Een gunning door onderhandeling zonder bekendmaking kan bijvoorbeeld worden toegepast op situaties waarbij – uit technische of artistieke overwegingen – voor de aanbestedende dienst slechts één dienstverlener in aanmerking komt. Onder voorwaarden kan dan een alleenrecht worden toegekend aan zo'n dienstverlener voor de uitvoering van de diensten binnen een bepaalde geografische zone. Dit moet echter wel goed worden onderbouwd door de aanbestedende dienst en vereist ook een toewijzingsbesluit van een bestuursorgaan. Een alleenrecht kan onder andere gerechtvaardigd worden door een dwingende reden van algemeen belang. Het falen van de markt geldt als zo'n dwingende reden om een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) te belasten. In paragraaf 2.4 hebben we gezien dat dit zeker opgaat voor een aantal diensten die door traditioneel werkende herders met hun kudde worden geleverd. Decentrale overheden hebben volgens Europese regelgeving en de rechtspraak van het Hof van justitie een ruime bevoegdheid bij het omschrijven en laten uitvoeren van diensten van algemeen economisch belang (DAEB). De verhoudingen op de interne markt mogen er echter niet onevenredig door worden verstoord en daarom moet rekening worden gehouden met de staatssteunregels.

De Europese Commissie is bevoegd om te toetsen of overheden 'kennelijke fouten' hebben gemaakt bij het omschrijven van DAEB. Voor toepassing van staatssteunregels voor DAEB is het zogeheten Altmark-arrest van belang. In het Altmark-arrest is een compensatiebenadering opgenomen waarmee het voor overheden mogelijk is om via een vierstappenplan een DAEB te financieren zonder dat er sprake is van staatsteun (zie ook de website van Europa Decentraal):
1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen. Deze verplichtingen zijn duidelijk omschreven.
2. De criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen.
4. Als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen meegerekend worden.

Als aan al deze vier criteria is voldaan, is er geen sprake van staatsteun en is aanmelding van de compensatiesteun voor DAEB bij de Commissie ook niet nodig. Als aan de eerste drie criteria wel is voldaan, maar aan de laatste niet, dan kan nog gebruik worden gemaakt van een in 2012 in werking getreden DAEB-pakket (waarop hier niet verder wordt ingegaan).

De concurrentiegerichte dialoog is volgens de Europese Commissie nuttig voor gevallen waarin aanbestedende diensten niet in staat zijn te bepalen welke middelen aan hun behoeften kunnen voldoen of om te beoordelen wat de markt te bieden heeft op gebied van technische, financiële of juridische oplossingen. De traditioneel werkende herder met bijzondere rassen levert DAEB op tal van beleidsthema's, waardoor het om die reden alleen al voor een aanbestedende dienst lastig is om een totaaloverzicht te krijgen van de behoeftevoorziening waarin deze bedrijven voorzien. Met de concurrentiegerichte dialoog kunnen wellicht innovatie aanbestedingsvormen worden ontwikkeld, die zich bijvoorbeeld meer richten op een systeem voor betaling voor ecosysteemdiensten en die qua inrichting het midden kunnen houden tussen de overheidsopdracht en het subsidiestelsel. De grens tussen overheidsopdracht en subsidie is niet altijd even scherp (Europa Decentraal, 2016). Subsidiestelsels adresseren doorgaans een generieke doelgroep (bijvoorbeeld alle traditioneel werkende herders met bijzondere rassen), kunnen ook een tegenprestatie verlangen, maar hebben vaak een connotatie van hand ophouden. Om die reden, en ook omdat de continuïteit in de ogen van herders niet goed geborgd is, hebben veel herders een afkeer van subsidies. Met betalingen voor ecosysteemdiensten kan dat worden ondervangen. Voorbeelden in onder meer de US laten zien dat dergelijke betalingen (in het Engels worden het Payments for Environmental/ecosystem services genoemd) ook zijn te combineren met private bijdragen.

4.3 Alternatieven voor aanbesteden

Uitwerken gedetailleerd bestek en kwaliteitscriteria
In paragraaf 2.5 is betoogd dat een gedetailleerd bestek nodig is bij aanbestedingen waar met elkaar concurrerende bedrijven op kunnen bieden. Kwaliteitscriteria zullen helder en scherp moeten worden geformuleerd (zie ook Bijlage 1 over aanbesteden). De vraag is of dat in dit geval goed mogelijk is. Wetenschappelijk zijn er nog geen eenduidige verbanden vastgesteld tussen genomen maatregelen en gewenste effecten, al bestaat een sterk vermoeden dat (de manier van) 'scheperen' ertoe doet. Aan de meeste voorwaarden voor een gedetailleerd bestek wordt bij de huidige aanbestedingen van terreinen voor natuurbegrazing dus nog niet voldaan. Er is te weinig kennis over de benodigde activiteiten om het gewenste kwaliteitsbeeld te bereiken. Dat geldt zowel voor de cultuurhistorische waarden (die vooralsnog maar zelden een overweging van aanbestedende diensten zijn) als voor de natuurwaarden waarvoor in ieder geval wel kwaliteitsbeelden bestaan. Gebrek aan kennis over de optimale verhouding tot activiteiten ligt niet aan de betrokken organisaties, maar heeft te maken met de aard van natuur. Die is in relatief hoge mate onvoorspelbaar en situatiegebonden. Beheerders hebben de natuurlijke processen niet allemaal onder controle en hebben geen grip op externe invloeden zoals vermesting of verdroging door wateronttrekking in de omgeving van het terrein. Bovendien is er niet één goede oplossing, maar zijn er juist vele. Wat voor de ene soortgroep in de natuur een goede maatregel is, kan voor een andere groep verkeerd uitpakken en vice versa. Als er al een sleutel tot succes bestaat, dan is die gelegen in afwisseling en het aanbrengen van gradiënten. Een bont gezelschap herders staat daar min of meer voor garant. Hierbij past een gedeelde verantwoordelijkheid, met vergoedingen van activiteiten op basis van beschikbare kennis en voortdurende bijstellingen van het kwaliteitsbeeld aan de hand van monitoring.

Subsidie koppelen aan de kudde in plaats van aan de grond
Elke vorm van aanbesteden kan worden vermeden als de subsidie voor het heidebeheer volledig aan de kudde wordt gekoppeld in plaats van aan de terreinen. Het enige dat nog geregeld zou moeten worden, is de toegang tot de terreinen. De provincies zijn de onmisbare schakel in dit arrangement en ze zullen er waarschijnlijk niet snel voor kiezen, omdat ze het primaat voor het behalen van hun doelen nu eenmaal bij de TBO's hebben neergelegd. Toch is het voorstel niet zo'n gekke gedachte, want ook nu al subsidiëren onder andere de provincies Noord-Brabant, Drenthe en Friesland de kudde rechtstreeks, waardoor de drempel voor aanbestedingsplicht minder snel in beeld komt. Een mooie

gelegenheid wordt geboden door de in dit onderzoek geconstateerde behoefte aan het versterken van de cultuurhistorische waarden.

Zowel overheden als bedrijfsleven hebben de laatste jaren ook een aversie tegen subsidies ontwikkeld. Diverse herders hebben expliciet aangegeven niet op subsidies te zitten wachten. Er is dus duidelijk een behoefte aan een tussenvorm tussen overheidsaanbestedingen en -subsidies. Hoe zou zoiets eruit kunnen zien? De grens tussen aanbesteden en subsidie is al niet scherp (Europa Decentraal, 2016), wat kan een tussenvorm dan nog toevoegen? Het antwoord daarop kan wellicht worden gevonden in de bijzondere combinatie van producten die traditioneel werkende herders leveren. Een deel van de productie is altijd nog verhandelbaar op normale agrarische markten. Deze agrarische productie is op zichzelf in de huidige tijd niet rendabel, maar voldoet wel aan de definitie van agrarische productie. In het verleden is de toegang tot dergelijke agrarische systemen onder andere ondersteund door (erf)pachtconstructies (zie bijv. Vonck, 2013). Er is niets op tegen om constructies waarin (erf)pachtcontracten een plaats hebben en de criteria voor uitgifte door TBO's daarbij te verkennen.

Stelsel van subsidie en (erf)pacht
Arrangementen met pacht en erfpacht passen TBO's nu al toe in hun samenwerking met bijvoorbeeld zoogkoeienhouders. Het voordeel van dergelijke constructies is dat aan de bedrijven meer zekerheden geboden kunnen worden, zeker als de contracten voor zes jaar of langer gelden. Bij een erfpachtconstructie zijn er in principe de grootste vrijheidsgraden voor het maken van afspraken binnen het contract. De beroepsvereniging natuurboeren heeft hiermee samen met Staatsbosbeheer al ervaring opgedaan (Natuurboeren, 2013). Een vraagstuk dat bij toepassing voor de traditioneel werkende herder waarschijnlijk prominent op de agenda zal komen, is dat van de erfpachtcanon in relatie tot de subsidiestromen. Het instrument van erfpacht past ook goed bij de visie van 'de Heideboerderij' van het Gilde van traditioneel werkende herders. Deze visie beoogt een integraal systeemherstel van heidelandschappen met een belangrijke meerwaarde voor zowel de biodiversiteit als voor de beleving van de cultuurhistorie door verschillende extensieve agrarische bedrijfstypen (bijvoorbeeld dat van de herder en een van een nieuw gemengd bedrijf) met elkaar te verbinden. Daarvoor is dan wel structureel toegang tot de grond nodig en erfpacht leent zich daar bij uitstek voor. Niet ver over de grens wordt in Duitsland op de Lüneburger heide al decennia een heideboerderij in stand gehouden met verbluffende ecologische resultaten (Koopman, 2001).

4.4 Alternatieven voor financiering

Los van het probleem van aanbesteden vraagt de financiering van het exploitatietekort van de heidebedrijven om aandacht. Het exploitatietekort niet financieren, betekent dat de duurzaamheid van de bedrijven over langere tijd onzeker blijft. Daarmee riskeert de samenleving een ondervoorziening van de publieke goederen die in het geding zijn. Met andere woorden: het gaat er niet om de herder per se in stand te houden, maar in hoeverre de samenleving als geheel de collectieve diensten (natuur- én cultuurhistorische waarden in natuurterreinen) wenst te hebben.

Bij alternatieven voor financiering kan onder andere gedacht worden aan:
- Financiering binnen de (rijks-/provinciale) begroting
- Het budget ophogen
- Herverdelen binnen het natuurbeleidsprogramma
- Herverdelen tussen natuur en cultuur
- Innovatieve oplossingen buiten de begroting
- Privatisering in collectief verband
- Coöperatieve zelfsturing
- Keuzevrije belasting

Duidelijk is wel dat financiering via de begroting op dit moment niet populair is. Er kleeft een aura van overheidsfalen aan (en daarvan zijn in de literatuur inderdaad ook talrijke voorbeelden te vinden). Hieronder worden enkele suggesties/denkrichtingen geschetst voor alternatieven. Het doel is om iets te doen aan het probleem van collectieve eigendomsrechten en de verhandelbaarheid daarvan. In het

kielzog van die doelstelling past een grotere maatschappelijke betrokkenheid/participatie en zeggenschap bij de collectieve goederen.

Sociaal en natuurlijk kapitaal op de balans/Privatisering naar een collectief
Het idee: geef iedere Nederlander een aandeel in Natura 2000-gebieden (één aandeel per gebied met een nominale waarde van zeg € 500). Het aandeel is een eigendomsrecht op de collectieve goederen van die gebieden (dus niet op de grond, maar bijv. wel op enkele bestemmingen van die grond). Momenteel heeft dit publieke/collectieve bezit geen duidelijke formele eigenaar. De hoogste beschikkingsmacht ligt echter bij de staat. Die privatiseert zo nu en dan een deel van het publieke bezit, vaak zonder enige vorm van schadeloosstelling van de bezitters tot dan toe. Met de uitgifte van aandelen in collectieve goederen krijgt iedere bezitter formeel zeggenschap over het eigendom en een vermogen waaraan nog nader invulling gegeven zou kunnen worden. Vragen over de structuur (stichting met bv's?), mate van verhandelbaarheid, organisatie voor de aansturing van het beheer e.d. moeten nog nader worden uitgewerkt.

Keuzevrije belasting
Het idee: een belasting die iedereen verplicht is te betalen, maar met keuzevrijheid t.a.v. de bestemming. Ook dit is een nog niet gerijpt idee en zal op tal van onderdelen moeten worden getoetst als er animo is om het verder te brengen.

4.5 Werken aan kwaliteitsborging

Zowel tijdens de workshop als in de interviews is een brede behoefte geuit aan kwaliteitsborging van het werk van de traditioneel werkende herders, zowel op het vlak van de biodiversiteit als voor de cultuurhistorie. Er wordt daarbij binnen de diverse geledingen nog verschillend gedacht over de exacte invulling en uitwerking hiervan. Onderwerpen die daarbij hoog op de agenda staan en om verdere uitwerking vragen zijn:

- Biodiversiteit
  - Meer onderzoek naar oorzaak-effectrelaties
  - De opleiding van zowel herders als van ecologen in dienst bij TBO
  - Regulering van de toestroom in de opleiding
  - Eventuele certificering op basis van heldere kwaliteitscriteria, onafhankelijk en kosteloos
  - Instelling van een onafhankelijke geschillencommissie
- Cultuurhistorie
  - Werken aan integraal systeemherstel.
  - Ruimte bieden aan uitwerking van het concept van 'de heideboerderij'
  - Bewustwording van mogelijkheden voor behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden door TBO's.

Met het creëren van ruimte voor – wetenschappelijk goed geborgde – experimenten, kunnen beleidsdoelen op veel terreinen worden bediend (denk bijvoorbeeld aan de biodiversiteit, cultuurhistorie, recreatieve en educatieve sector). Overheden, met name provincies, zouden hiervoor gerichte projectondersteuning kunnen inzetten. Een belangrijke voorwaarde voor succes is evenwel dat de diverse geledingen binnen de schapensector met elkaar en met de terreinbeheerders tot een goede samenwerking komen. Om dat te bevorderen, is ondersteuning van een platform voor open dialoog wenselijk.

5 Conclusies en aanbevelingen

1. **Beschrijf aan de hand van casuïstiek welke typen herders in Nederland voorkomen en waarin zij van elkaar verschillen in economisch opzicht en – indien aan de orde – de wijze waarop met schapen natuurterreinen worden beheerd.**

Het onderhouden van een kudde van 250 ooien kost de herder bij een voorkomend huidig systeem ongeveer € 1,10 per ooi per dag. In dat geval trekt de herder 8 maanden met de kudde het veld in en staan de dieren 4 maanden op stal of in een boerenweide. De totale kosten van zo'n kudde zijn dus ongeveer € 100.000 per jaar. De kosten worden in dit systeem voor ongeveer 70% gedekt door opbrengsten uit de verkoop van vlees en wol, Europese inkomenstoeslagen en betaling door terreinbeheerders. Via het terreinbeheer komt 56% van de opbrengsten binnen. Herders die jaarrond 7 dagen in de week een kudde scheperen, hebben een hogere kostprijs, circa € 130.000 per jaar. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de hogere arbeidsinput. De doelstellingen van het terreinbeheer zijn voornamelijk gericht op het realiseren van natuurwaarden. Vanuit de cultuurhistorische sector is er nagenoeg geen bijdrage, dit terwijl de traditioneel werkende herders hiervoor in de samenleving breed gewaardeerde diensten leveren.

Als we kijken naar het beheer door herders, dan beheren die gemiddeld ruim 310 ha heide en natuurlijke graslanden voor de TBO's. De verdeling tussen de bedrijven is echter wel scheef, de mediaan is namelijk maar 140 ha. Dit betekent dat er enkele grote bedrijven zijn en tamelijk veel kleinere. De grotere bedrijven hebben meestal wel meerdere schaapskuddes, waardoor het aannemelijk is dat de oppervlakte per kudde ook daar dichter in de buurt van de mediaan ligt. De totale kostprijs van een kudde van 250 ooien vanuit het perspectief van de herder komt zo uit op circa € 320 bij 240 dagen scheperen, tot meer dan € 400 per ha heide en grasland bij jaarrond scheperen. Vanuit het perspectief van de terreinbeheerder bezien, betalen zij gemiddeld ongeveer € 50 tot € 60 per ha (met naar verhouding 2/3 heide en 1/3 natuurlijk grasland). De provinciale subsidies voor kuddes vanaf 250 ooien liggen zo rond € 50 tot € 90 per ha.

2. **Definieer het begrip 'traditioneel gescheperde schaapskuddes' aan de hand van de volgende criteria: rondtrekkend, beroepsmatig/professioneel, gescheperd met herder en herdershond, bijdrage aan het cultureel erfgoed.**

Er zijn vier professionele groeperingen actief voor herders die beheer uitvoeren in natuurterreinen. Herders die zich hebben aangesloten bij het Gilde van traditioneel werkende herders onderscheiden zich van de andere door een grotere nadruk op cultuurhistorische aspecten. Zij willen de schapen minder in tijdelijke rasters plaatsen voor het uitvoeren van drukbegrazing en daarnaast willen ze de hele kudde raszuiver houden en het liefst werken met de traditionele Hollandse herdershond. De verschillen in traditionele werkwijze zijn daarom eerder gradueel dan absoluut.

Het beeld van de rondtrekkende herder behoort zeker tot het culturele erfgoed. Een van de laatst rondtrekkende herders in ons land, Willem Koestapel, overleed in 1961. Historisch gezien bestond echter een veel grotere groep uit sedentaire herders, gebonden aan een schaapskooi. Ook die categorie was in de jaren zestig van de vorige eeuw bijna verdwenen. Aan de laatst overgebleven herders uit die groep hebben we nu zes zeldzame huisdierrassen te danken. Deze rassen zijn beschreven door de SZH (SZH, 2015). De mate waarin de kuddes professioneel door een herder worden gescheperd, verschilt per bedrijf. Er zijn bedrijven waar een of meerdere kuddes jaarrond worden gescheperd en hooguit voor het lammeren een stalruimte wordt gezocht, bij een veel grotere groep bedrijven trekt de herder slechts van het voorjaar tot in de herfst met de kudde door de velden. Daarbij komt nog een verschil in toepassing van de techniek van 'drukbegrazing'. Een deel van de herders doet dat 'al scheperend' door te hoeden, terwijl er ook herders zijn die hierbij de kudde tijdelijk in een flexibel raster plaatsen. Tijdelijke rasters kwamen ook vroeger al voor (zie Figuur 2.1), het is echter onwaarschijnlijk dat die in de traditie van de sedentaire herders voor drukbegrazing werden gebruikt.

3. **Wat is de meerwaarde van traditioneel gescheperde schaapskuddes en hoe kan die worden verzilverd?**

In vergelijking met veel andere beroepen en/of ambachten die onder druk staan, leveren de herders veel zogeheten collectieve goederen. Collectieve goederen worden niet voldoende door de markt geleverd. Zonder een goede regeling verdwijnt dus niet alleen de traditioneel werkende herder uit het landschap, met hem verdwijnen ook de collectieve goederen die we allemaal belangrijk vinden.

De meerwaarde van traditioneel werkende herders met gescheperde schaapskuddes zit hem vooral in de cultuurhistorische benadering. Er is in de maatschappij een duidelijk (en groeiend!) draagvlak voor cultuurhistorisch erfgoed. De behoefte aan (streekeigen) culturele identiteit is een van de basismotieven voor menselijk handelen. Economisch gezien vallen de producten van het cultuurhistorisch erfgoed in de categorie van collectieve goederen. Dit betekent dat ze het gemeenschappelijke bezit zijn van een grote groep mensen en dat het moeilijk is om er individuele eigendomsrechten aan toe te kennen. Het coördinatiemechanisme dat bij private goederen zorgt voor een afstemming tussen vraag en aanbod werkt daarom niet voor collectieve goederen. De methode van het aanbesteden van bijvoorbeeld concessierechten voor de productie van die goederen lost dit vraagstuk niet op. De 'markt' als fijn reguleringsmechanisme tussen de vraag van burgers en aanbod van producenten blijft in dit opzicht falen.

De meerwaarde kan zowel maatschappelijk als door betrokken traditionele herders worden verzilverd door hierover gezamenlijk via de geëigende netwerken sluitende procedures en afspraken te maken. De netwerken zijn echter complex en uitkomsten van netwerken moeilijk te sturen. Er zijn echter wel acties te benoemen die helpen om de meerwaarde te verzilveren (evenals acties die vooral blokkerend werken). Wat helpt is:

- Kennis over de wensen en behoeften in de samenleving. Dat lijkt een dooddoener, maar opvallend is het gebrek aan kennis over de (veranderde) wensen in de samenleving ten aanzien van dit specifieke onderwerp. Er zijn verschillende methodes om dergelijke kennis te vergaren (bijvoorbeeld vrijwillige allocatie van belastingen, onderzoek via interviewtechnieken etc.). Ook kan die kennis op verschillende schaalniveaus bestaan (grof vs. gedetailleerd, nationaal vs. regionaal gespecificeerd).
- Kennis over de werking van het systeem.
- Bouwen aan sociaal kapitaal. Een gezamenlijk probleem kan alleen gezamenlijk worden opgelost. Sociale netwerken zijn daarvoor belangrijk. De desintegratie van veel bestaande sociale netwerken in de laatste jaren hebben dit proces bemoeilijkt.

De meerwaarde van traditioneel werkende herders kan nog worden vergroot als zij samen met terreinbeheerders aan een integraal systeemherstel zouden kunnen werken. Het ontwikkelen, inrichten en monitoren van het concept van de heideboerderij op diverse plaatsen in het land zou daaraan in belangrijke mate kunnen bijdragen.

4. **Welke factoren bepalen de minimale kostprijs van traditioneel gescheperde schaapskuddes en hoe hoog is die prijs?**

Bij volledig jaarrond scheperen met een volledig raszuivere kudde is de kostprijs voor een kudde van 250 ooien ongeveer € 0,28 per ooi per dag hoger. Bij het raszuiver houden van de kudde wordt afgezien van het kruisen met betere vleesrassen, ook wat betreft het deel van de kudde dat niet voor de instandhouding van het ras wordt gehouden. Hierdoor lopen herders die een volledig raszuivere kudde willen houden maximaal 10% saldo op de verkoop van lammeren mis. Dit verhoogt de kostprijs met circa € 0,03 per ooi per dag. Een meerderheid van de herders in Nederland gebruikt de bordercollie als herdershond. Veel herders geven aan dat deze honden om verschillende redenen weliswaar minder goed passen bij het traditionele heidebeheer in Nederland, maar dat deze dieren destijds in de opbouwfase van hun kudde nu eenmaal breder beschikbaar waren. Omschakelen naar de traditionele Nederlandse herdershond, door deze dieren terug te fokken en op te leiden, verhoogt de kostprijs met minimaal € 0,01 per ooi per dag.

Omgerekend naar de inzet in natuurterreinen bedragen de kostprijsverschillen in de orde van € 80 per ha, voor het grootste deel veroorzaakt door een verschil in arbeidsbehoefte in de winterperiode en in de weekenden. Deze kosten worden op dit moment niet gedekt door hogere opbrengsten uit de

cultuurhistorische producten. De concurrentiepositie van herders van het Gilde van traditioneel werkende herders bij aanbestedingen van terreinen is daardoor zwakker.

5. **Welke oplossingen zijn denkbaar voor het terugdringen van de exploitatietekorten van de traditioneel gescheperde schaapskuddes? Welke daarvan bieden op korte termijn soelaas voor de kuddes in nood en hoe?**

Er zijn veel oplossingen denkbaar. Een aantal ervan is hiervoor al aan de orde gekomen. Een voor de hand liggende oplossing op de korte termijn is een heroverweging van het standaardpakket voor heidebeheer in provinciale SNL-subsidieregelingen. Daarin is beheer met gescheperde schaapskuddes nu niet opgenomen. Vermoedelijk is beheer met gescheperde kuddes in de meeste terreinen over langere tijd niet duurder dan dit standaardpakket als alle kosten worden meegenomen. Ook de ecologische prestaties zullen naar verwachting meestal niet achterblijven ten opzichte van de alternatieven, terwijl gescheperde kuddes een meerwaarde kunnen bieden qua cultuurhistorische prestaties.

Voor hun cultuurhistorische bijdrage aan het vervullen van wensen uit de samenleving worden herders tot nu toe nauwelijks betaald. Een verkenning van mogelijkheden voor financiering vanuit die hoek ligt eveneens voor de hand. Voor het ophogen van het totale budget voor de collectieve diensten zijn waarschijnlijk creatievere oplossingen nodig. Een beter inzicht van de precieze wensen die in de samenleving leven, is dan wel gewenst en dergelijke oplossingen zijn op korte termijn hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar.

6. **Wat moet er veranderen/wat is nodig om de oplossingen in praktijk te brengen?**

Om deze oplossingen in praktijk te kunnen brengen, is samenwerking nodig tussen de diverse belangenbehartigers voor gescheperde schaapskuddes onderling en met terreinbeheerders en vooral de provinciale overheden. De belangen van al deze partijen lopen voor een groot deel parallel. Het besef dat in de huidige tijd zonder een normale betaling de collectieve goederen niet langer als vanzelfsprekend door bedrijven worden geleverd, zou ook beter over het voetlicht kunnen worden gebracht.

Literatuur

Alkire, S. (2002). Dimensions of Human Development. *World Development Vol 30, No 2, pp 181-205, 2002*

Bal, D., H.M. Beije, M. Fellinger, R. Haveman, A.J.F.M. van Opstal, F.J. van Zadelhoff (2001). Handboek Natuurdoeltypen. Tweede geheel herziene editie. Wageningen, Expertisecentrum LNV

Bijlsma, R.J., J. Vogels, H. Siebel, A. van den Burg en R. de Waal (2012). Van heidegebruik naar –beheer. Nieuwe inzichten voor het herstel van droge heide. Vakblad Natuur Bos Landschap, juni 2012

Bradshaw, R.H.W., M.T. Sykes (2014). Ecosystem Dynamics: From the Past to the Future. Wiley-Blackwell, 334 p.

Bronner, S.J. (2009). The Problem and Promise of Tradition. Levend Erfgoed 01 2009

Commissie van Vollenhoven (2015). Monumenten: Inspiratiebron voor natuur! Eindrapport van de Commissie van Vollenhoven. URL: http://www.nationaalgroenfonds.nl/Documents/Eindrapport%20commissie%20Van%20Vollenhoven.pdf

Dassen, A. (2010). Networks: structure and action. Steering in and Steering by Policy Networks. Proefschrift Universiteit Twente

De Boer, T.A., A.T. de Blaeij, B.H.M Elands, H.C.M. de Bakker, C.S.A. van Koppen en A.E. Buijs (2014). Maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid in 2013. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-rapport 126. 86 blz. 14 fig.; 21 tab.; 22 ref.; 6 bijl.

Derix, J. & Verlinden, S. (1982). Die al wil koopen, wat hij ziet… De geschiedenis van de Venraysche Schaapscompagnieën. Deel I. Venlo, 1982.

Europa Decentraal (2016). Overeenkomst of Subsidie? Webdocument: https://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/subsidie-en-aanbesteden/ https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2012/12/Overeenkomst-of-Subsidie.pdf

Goois Natuurreservaat (2014). Begroting 2014. Stichting Goois Natuurreservaat, Hilversum

Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent (2004). Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. RIVM, Bilthoven

Het Schaap (2011). Friesland wil meer betalen voor schaapskuddes. Rubriek nieuws, Het Schaap 9 september 2011

Hillegers, H.P.M. (1993). Heerdgang in Zuidelijk Limburg. Een vorm van extensieve beweiding in verleden, heden en toekomst. Natuurhistorisch Genootschap in Limburg, Maastricht

Kooijmans, L.L. (2012). Holland op z'n wildst? De Vera-hypothese getoetst aan de prehistorie. De levende Natuur -jaargang 113 -nummer2

Koopman, A. (2001). An Naturschutzzielen und historischer Heidebauernwirtschaft orientierte Landwirtschaft auf Sandböden. - Fallstudie Landschaftspflegehof Tütsberg (Lünerburger Heide), Institut für Bodemwissenschaft, Göttingen

Livestock Research (2013). KWIN-Veehouderij 2013-2014, Wageningen UR Livestock Research, Wageningen

Millenium Ecosystem Assesment (2005). Ecosystems and Human Well-being; Synthesis, Island Press, Washington DC

MinLNV (2007). Beantwoording schriftelijke vragen over problematiek schaapskuddes. Brief van 5 februari 2007. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Directie Natuur, Den Haag

Mitchell, F.J.G. (2005). How open were European primeval forests? Hypothesis testing using palaeoecological data. Journal of Ecology 93, 168–177

Natuurboeren (2013). Een nieuwe, groene, landelijke vakorganisatie: de Beroepsvereniging Natuurboeren. Ekoland 05/2013

Newton, A., Stewart, G.B., Myers, G. Lake, S., Bullock, J., and Pullin, A.S. (2009). How does the impact of grazing on heathland compare with other management methods? CEE review 05-008 (SR14). School of Conservation Sciences, Bournemouth University, Talbot Campus, Fern Barrow Poole

Nijssen, M. en J. Vogels (2014). Heidelandschap in ontwikkeling. OBN/VBNE, Driebergen

Numan, A. (1835). Handleiding tot de inlandsche schaaps-teelt. Inzonderheid met opzigt tot verbetering der wol. (2 Delen) Nederlandsche Huishoudelijke Maatschappij, Haarlem

OCW (2011). Kiezen voor karakter. Visie erfgoed en ruimte. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag

OCW (2015). Internationaal nomineren bij UNESCO-Verdrag Immaterieel Erfgoed. Brief van 15 april 2015. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag

Ozinga, W.A. (2008). Assembly of plant communities in fragmented Landscapes: The role of dispersal. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen

Provincie Overijssel (2013). Reactienota ontwerpwijziging Natuurbeheerplan Overijssel. Provincie Overijssel, Zwolle

Provincie Drenthe (2015). Besluit van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 12 oktober 2015, kenmerk 3.7/2015004142, team Plattelandsontwikkeling, tot bekendmaking van hun besluit tot wijziging van de Subsidiegids Platteland. Provinciaal Blad Nr. 7125

Rli (2013). Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Den Haag.

Ruijgrok, E.C.M. (2004). Economische waardering van cultuurhistorie. Case studie Tieler- en Culemborgerwaard. Witteveen+Bos, Rotterdam Schrijver, R.A.M. (2015). Kunnen we de schapen scheren? Marktkansen voor ongesubsidieerde gescheperde schaapskuddes in Noord-Brabant (pp. 29). Alterra Wageningen UR, Wageningen

Schrijver, R.A.M. & Westerink-Petersen, J. (2012). Maatschappelijke baten van agrarisch natuurbeheer, van agrarische ecosysteemdiensten naar collectieven van boeren en burgers. Alterra Wageningen UR, Wageningen

Schrijver en Westerink (in prep.). Een nieuwe economische basis voor de kudde in het Gulpdal? Zoektocht naar draagvlak voor gescheperde begrazing met streekeigen Mergellandschapen. Alterra Wageningen UR, Wageningen

Spek, T. (2004). Het Drentse esdorpenlandschap. Een historisch-geografische studie. Uitgeverij Matrijs, Utrecht/ Stichting Het Drentse Landschap, Assen

Steenbekkers, A. en A. van den Broek (2014). Natuur en Cultuur. Een vergelijkende verkenning van betrokkenheid en beleid. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

SZH (2015). Zeldzame Nederlandse landbouwhuisdieren in de etalage. Stichting Zeldzame Huisdierrassen, Wageningen

Van Beek, J.G., R.F. van Rosmalen, B.F. van Tooren, en P.C. van der Molen (allen red., 2014). Werkwijze Natuurmonitoring en –Beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS (+ 2 bijlagedocumenten) BIJ12, Utrecht

Van den Broek (2014). Culturele activiteiten in 2012: bezoek, beoefening en steun. Het culturele draagvlak deel 13. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Van Raffe, J.K. en J.J. de Jong (2014). Normenboek Natuur, Bos en Landschap, 2014. Alterra Wageningen UR, Wageningen

Vera, F. (1997). Metaforen voor de wildernis. Eik, hazelaar, rund en paard. Proefschrift Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen

Vermeulen, R. (2010). Natuurlijke begrazing in de Broekpolder. Begrazingsplan met Schotse Hooglanders. Free Nature, Arnhem

Vettenburg, N., A. Tylleman, A. Calus (2012). Terreinbegrazing met schapen, technische brochure 68. Vlaamse overheid. Beleidsdomein Landbouw en Visserij, Brussel

Vonck, F.J. (2013). De flexibiliteit van het recht van erfpacht. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Wallis de Vries, M.F., Noordijk, J., Sierdsema, H., Zollinger, R., Smit, J.T. & Nijssen, M., 2013. Begrazing in Brabantse heidegebieden – Effecten op de fauna. Rapport VS2012.017, De Vlinderstichting, Wageningen / EIS-Nederland, Leiden / SOVON Vogelonderzoek, Stichting RAVON en Stichting Bargerveen, Nijmegen

Bijlage 1 Presentatie aanbestedingen

Gescheperde begrazing en aanbestedingen

24 september 2015

Wat is aanbesteden?

Aanbesteden is het aan een externe marktpartij uitbesteden van een opdracht door een (semi-) overheidsinstantie, na vergelijking van de ontvangen inschrijvingen (offertes) van verschillende ondernemers, volgens een wettelijk vastgelegde procedure.

Wetten:

- ✓ Europese richtlijnen
- ✓ Aanbestedingswet 2012
- ✓ Gids Proportionaliteit
- ✓ (Aanbestedingswet Defensie 2012)
- ✓ ...

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 2

Waarom aanbesteden?

- Economische integratie van Europa
- Eerlijk zaken doen
- Toegang creëren tot de markt

- Beginselen van aanbestedingsrecht:
  - non-discriminatie (gelijke behandeling)
  - transparantie
  - proportionaliteit (evenredigheid)
  - beperkte beoordelingsvrijheid (objectiviteit)

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 3

Wie moet aanbesteden?

De aanbestedingsplicht geldt voor overheden. Dit zijn niet alleen ministeries, provincies en gemeentes, maar ook daaraan verbonden organisaties en diensten. Denk bijvoorbeeld ook aan ziekenhuizen, waterschappen, nutsbedrijven, instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en natuurbeheer.

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 4

Wat is een aanbestedingsplichtige opdracht?

- Werken: gebouwen, wegen, tunnels enz.
- Leveringen: slaat op (huur)koop, leasing van producten (pennen, relatiegeschenken) enz.
- Diensten: alles wat niet in bovengenoemde categorieën valt, bijv. opleiding of consultancy, maar ook begrazing.

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 5

Soorten aanbestedingen

▪ Soort aanbesteding hangt af van het inkoopbedrag:
> € 134.000 diensten en leveringen centrale overheid,
> € 207.000 diensten en leveringen decentrale overheid;
⇒ drempels Europees aanbesteden

▪ *Openbaar aanbesteden*: de offerte wordt gepubliceerd zodat ieder daarvoor kwalificerend bedrijf zich daarop kan inschrijven.

▪ *Niet openbaar aanbesteden:* eerste documenten worden gepubliceerd, daarop worden bedrijven geselecteerd en de geselecteerde bedrijven krijgen de inhoudelijke documenten te zien.

▪ *Onderhands aanbesteden*: er wordt een x-aantal offertes opgevraagd en met elkaar vergeleken.

▪ Maar er zijn ook andere vormen mogelijk!

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 6

Selectiecriteria (aanbieder)

▪Het gaat hier om <u>objectieve</u> <u>criteria</u> die opgesteld moeten worden door de aanbestedende dienst en die vooraf bekend gemaakt moeten worden.

Op grond van artikel 2.90 lid 3 Aanbestedingswet 2012 mogen de geschiktheidseisen geen betrekking hebben op de omzet van de inschrijver, tenzij de aanbestedende dienst dit met zwaarwegende argumenten kan motiveren.

Voorbeelden:
✓ de belastingen en premies zijn altijd betaald
✓ inschrijvers verkeert niet in staat van faillissement
✓ bepaalde (beroeps-)diploma's / certificaten

▪ Inschrijvers kunnen worden uitgesloten indien zij niet aan deze eisen voldoen of niet volledig de gestelde vragen hebben beantwoord.

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 7

Gunningcriteria (aanbieding)

Een aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van het gunningscriterium "de economisch meest voordelige inschrijving". 'Laagste prijs' mag ook, maar moet goed gemotiveerd worden in de aanbestedingsstukken.

Bij toepassing van het gunningscriterium 'emvi' mogen nadere criteria worden gesteld. De gedachte hierachter is het vinden van de beste prijs-kwaliteitverhouding.

Door te spelen met de verhouding, kan de prijs ondergeschikt – of juist heel belangrijk gemaakt worden.

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 8

Help! Een aanbesteding, wat nu?

Bepaal eerst of het de moeite waard is om te offreren:

- Kunnen we leveren?
- Wat is de impact op onze bedrijfsvoering?
- Voldoen we aan de formele eisen?
- Hebben we goede referenties?
- Kennen we de aanbestedende dienst? Hebben we eerder zaken met ze gedaan?

Geen serieuze kans: dan beter niet (tijd/geld)
Op aantal punten onvoldoende:

- onderaannemer inschakelen
- combinatie (risico-spreiding / complementaire kennis bundelen)

Wijs 1 persoon als eindverantwoordelijke aan!

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 9

Tips en valkuilen

Opstellen aanbieding:

- Zorgvuldig / alle gevraagde informatie verstrekken (onvolledigheid = ongeldige aanbieding)
- Aansluiten op selectie- en gunningcriteria (inschrijving onder voorwaarde(n) = ongeldige aanbieding)
- Eventueel extra informatie leveren
- Presenteer alternatieven (indien mogelijk)
- Overzichtelijk / prettig leesbaar (volg het format)
- Tijdig inleveren: 1 minuut te laat= te laat!

Vragen stellen! Maak altijd gebruik van de mogelijkheid om toelichting te krijgen – als dit mondeling (pre-bidmeeting) is kun je evt. je concurrenten zien!

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 10

Vragen / opmerkingen?

Contact

VBJ consulting
Katinka Groothuis
Teunisbloem 6
7422 SJ Deventer
t 0570 789121
m 06 30973742
e katinka@VBJconsulting.nl

24-2-2016 Gescheperde begrazing en aanbestedingen 11

Bijlage 2 Presentatie btw

Schaapskudde en BTW

Artikel 27 Wet Omzetbelasting 1968

- De Landbouwregeling is van toepassing op landbouwers, veehouders, tuinbouwers en bosbouwers voor zover hun prestaties bestaan uit:
- Levering van goederen vermeld in **Tabel I, onderdeel a**, die zij in hun vermelde *hoedanigheid* hebben voortgebracht of geteeld;
- Diensten die naar hun aard bijdragen aan de **agrarische productie** en die zij met gebruikmaking van hun normale uitrusting en personeel verrichten;
- Levering van gebruikte bedrijfsmiddelen en andere in het bedrijf gebruikte producten.

Schaapskudde & BTW

Diensten die bijdrage aan Agrarische productie

- Bewerken van grond
- Inscharen, fokken, houden of mesten van dieren
- Bosbouw (snoeien en kappen)

- *Onder agrarische productie wordt verstaan: als geleverd wordt **aan andere landbouwers of bosbouwers**. Het begrazen van een golfbaan zou een belaste prestatie zijn.*
- *Een ander belangrijke invulling is dat de bedrijfsuitoefening moet samenhangen met de **exploitatie van de bodem (> 1 Ha**). Hierdoor is intensieve veehouderij uitgesloten van de landbouwregeling.*

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2708
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2708
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.